

A GOVERNANÇA GLOBAL COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO JURÍDICA

GLOBAL GOVERNANCE AS AN INSTRUMENT OF LEGAL REGULATION

Orlando Villas Bôas Filho;¹Julia Martins Tiveron.²

Resumo: O presente trabalho procura enfocar o conjunto de fenômenos que vem sendo abarcado pela terminologia “governança”. Esta aparece como uma ferramenta que visa dar conta do contexto complexo derivado das mudanças sociais associadas à globalização, as quais impõem a exigência de uma constante atualização das instituições políticas e jurídicas a fim de responderem aos problemas que se colocam no campo social. Por meio de uma abordagem descritiva e explanatória, propõe-se uma revisão da literatura a partir de autores de grande projeção que orientam o debate acerca do tema proposto. Por fim, formula-se uma síntese da relação que se pretende traçar entre governança e direito, apontando para a coexistência destas duas vias de tomada de decisão.

Palavras-chave: Governança. Direito. André-Jean Arnaud. Regulação jurídica.

Abstract: The present work tries to focus the set of phenomena that has been covered by the terminology “governance”. It appears as a tool to deal with the complex context derived from the socio changes associated with globalization, which impose the requirement for a constant updating of political and juridical institutions in order to respond to the problems that arise in the social field. Through a descriptive and explanatory approach, a literature review is proposed from authors of great projection who guide the debate on the proposed theme. Finally, a synthesis of the relationship that is intended to be drawn between governance and law is formulated, pointing to the coexistence of these two decision-making paths.

¹ Possui graduação em História pela Universidade de São Paulo (1995), Licenciatura Plena em História pela Universidade de São Paulo (1996), graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1995), graduação em Filosofia pela Universidade de São Paulo (2004), mestrado em Direito pela Universidade de São Paulo (2002) e doutorado em Direito, na área de concentração Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo (2006). Pós-Doutorado na Université de Paris X - Nanterre, França (2009). Pós-doutorado na École Normale Supérieure de Paris (2012-2013). Recebeu o Prêmio Capes de Teses em 2007 (concedido à melhor tese defendida em 2006 na área do Direito). Foi pesquisador pleno do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), entre os anos de 2000 e 2006. Atualmente, é Professor Doutor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (FD/USP) e Professor Associado da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Foi professor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS e da Sociedade Brasileira de Direito Público (SBDP).

² Possui Graduação em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre pelo Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Especialista em Direito Público pela Faculdade Damásio de Jesus.

Artigo recebido em 02/07/2019 e aprovado para publicação em 06/01/2021.

Keywords: Governance. Law. André-Jean Arnaud. Legal regulation.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo visa analisar as influências que as mudanças sociais em curso nas últimas décadas, a partir do processo de globalização, exercem sobre a concepção tradicional de regulamentação jurídica, marcada pela positividade e pela verticalidade. Busca-se enfocar o papel que o instrumento de gestão denominado “governança global” vem exercendo nesta nova configuração social e, especialmente, como se dá a sua relação com o direito em sua forma tradicional.

Destaca-se a abordagem realizada por André-Jean Arnaud, para quem a governança introduz uma nova lógica de tomada de decisão, que não equivale ao modelo *top down*, característico do direito tradicional. Trata-se de um instrumento de difícil definição, devendo ser compreendido por seu caráter difuso e plural. Ganha destaque a relação que se desenvolve entre direito e governança, que, tal como apresentada por Jacques Chevallier, deve ser compreendida a partir de um processo de mútua influência e não como simples anulação.

O intuito desse trabalho consiste em se utilizar um instrumental teórico-sociológico que vem ganhando progressiva relevância no campo de estudo do Direito para uma tentativa de compreensão das mudanças radicais que o sistema político e o sistema jurídico testemunharam nas últimas décadas. Para tanto, adota-se uma abordagem descritiva explanatória do tema; propõe-se, assim, conjugar diferentes perspectivas teóricas, com vistas a uma análise própria deste fenômeno contemporâneo que é a governança e sua relação com o sistema jurídico. Para a realização do presente estudo utiliza-se o método da revisão bibliográfica de obras pertinentes ao tema, com enfoque em autores contemporâneos; com o objetivo de um desenvolvimento crítico do panorama social, político e jurídico no que diz respeito aos conceitos e institutos abordados.

Entendendo-se que a governança e o Direito se apresentam como fenômenos indissociáveis, seja pela tendência à juridicização da governança, seja pela influência que ela exerce nos modos tradicionais de regulação jurídica, torna-se indiscutível a necessidade de uma visão conjunta destes temas. Assim, verifica-se que estas questões abordadas são de importância fundamental para o estudo e a compreensão de relevantes temas centrais no debate social e jurídico atual.

2 O LUGAR DA GOVERNANÇA GLOBAL

José Eduardo Faria (2010; 2011; 2018a; 2018b) aponta como uma das principais características do mundo contemporâneo a pluralização dos tempos de poder. A economia contemporânea, bem como outras relações no mundo globalizado, segue uma dinâmica própria que não se enquadra mais na lógica dos procedimentos normativos clássicos. Destaca-se, aqui, para além do âmbito estatal, a expansão das empresas transnacionais e das organizações internacionais, ambas responsáveis pelas mudanças verificadas na ordem econômica internacional, a qual atingiu diretamente as estruturas políticas nacionais.

O Direito vê-se, assim, diante da necessidade de se adaptar frente à nova ordem econômica e social, cada vez mais multifacetada e policêntrica. Se até então o Estado-nação constituía o único agente da política e economia nacional e internacional, agora a sua soberania passa a ser contrastada com a presença de agentes não estatais. As regulamentações até então concebidas para lidar com conflitos unidimensionais e interindividuais não são aptas a solucionar uma série de novas demandas de caráter pluridimensional, que escapam às antigas previsões legais. Assim, o ordenamento até então organizado hierarquicamente sob a égide de uma Constituição se vê confrontado com situações que escapam à dimensão territorial do Estado nacional (ARNAUD, 2007, p. 68; FARIA, 2002, p. 15).

Em tal sociedade plural, o Direito se torna incapaz de regular todos os aspectos da realidade socioeconômica por meio de suas ferramentas tradicionais, especialmente no que diz respeito à edição de normas abstratas, gerais, impessoais e vinculantes. Nesse sentido, o movimento do capital internacional obriga à crescente flexibilização e desconstitucionalização dos direitos sociais. Ao lado destas normas – e por vezes as contrariando – aparecem formas espontâneas de regulação diante de demandas por decisões específicas e imediatas (FARIA, 2002, p. 15).

Na tentativa de trabalhar essas questões, destaca-se a análise de um instrumento de regulação de um tipo novo: trata-se do fenômeno da governança. Esta, por sua vez, é vista como uma nova via de tomada de decisão que estaria mais apta a se adequar ao cenário da sociedade contemporânea, diferindo, em muitos aspectos, do regime jurídico tradicional baseado nos ideais positivistas de regulação jurídica. Contudo, a ambiguidade contida no termo “governança” torna árdua a tarefa de delinear seus contornos conceituais. O sistema

de governança implica a conjugação de mecanismos institucionalizados e normatizados de atuação com aspectos de orientação intersubjetiva. Isto decorre justamente da diversidade de atores presentes no cenário mundial que reivindicam a posição de autoridade, abrangendo não somente os Estados nacionais, mas também as organizações internacionais e a sociedade civil.

Deve-se destacar, ainda, que se trata de um fenômeno multifacetário, sendo, até mesmo, conforme sublinha Arnaud (2007; 2014), mais correto falar-se em “governanças”, no plural. Isto ocorre porque, como se verifica na abordagem dos mais diversos autores que analisam o tema, trata-se de um fenômeno que se desdobra em âmbitos de ação variados. Assim, na perspectiva de André-Jean Arnaud, falar-se-ia em “governança empresarial”, “governança global”, “governança regional”, “governança nacional” e “governança local”.³

A escolha da abordagem que André-Jean Arnaud (1997; 2007; 2014) faz da governança dá-se, em grande medida por conferir, de modo semelhante, grande importância ao espaço de atuação dos agentes envolvidos na produção da regulação jurídica. Trata-se, portanto, de um enfoque do estudo da governança em sua relação com o sistema jurídico e com as mudanças pelas quais ele passa na atualidade especialmente em decorrência da globalização.⁴ Essa perspectiva contrasta com uma abordagem focada no aspecto formal do Direito, cujo protagonista é o Estado nacional como ator responsável por “dizer o Direito”.

3 PRODUÇÃO DO DIREITO E GOVERNANÇA

O direito moderno e seu esquema de produção derivam de uma ciência e de uma filosofia do direito tipicamente modernas, fundadas no formalismo dos procedimentos e na autoridade do legislador baseada no princípio da representatividade. Em um primeiro momento, então, a produção da norma jurídica trata-se de um procedimento relativamente simples, resultando, principalmente, de um processo de institucionalização. Assim, a tomada de decisão que se encontra por trás da produção da norma é a conjugação de uma vontade política com uma forma jurídica institucionalizada (ARNAUD, 2007, p. 26).

[...] por “regulação jurídica”, entendemos geralmente esse tipo de regulação social que passa pelo canal do direito. [...] quando falamos de direito, entendemos

³ A respeito, ver: Arnaud (2014) e Villas Bôas Filho (2016a; 2016b; 2016c; 2018b; 2019).

⁴ Para um contraste conciso dos conceitos de “globalização” e de “sociedade mundial”, ver: Villas Bôas Filho (2010).

geralmente um conjunto de regras positivas estabelecidas e controladas pelo Estado, o “direito imposto”. Dizer o direito, atributo da soberania estatal segundo a concepção moderna do direito e do Estado, foi considerado durante muito tempo como a forma por excelência de regulação social. Essa visão nos foi legada pela filosofia “moderna”, isto é, o pensamento jurídico e político que se constitui entre o fim da Idade Média e o século XIX. (ARNAUD, 1999b, p. 153-154)

É, a partir especialmente no início do século XIX, que se verifica a produção das grandes codificações. Estas regulamentações seguiam uma “ideologia unificadora” (*idéologie unificatrice*) e procuravam abarcar todos os aspectos regulados por um ramo do direito, na tentativa de evitar todo tipo de “lacuna” (KATAKOA; ARNAUD, 2010, p. 158). A concepção que se tinha naquele momento é a de que essas legislações possuíam o mesmo caráter de perenidade daquele atribuído às leis das ciências naturais e não se vislumbrava os limites que comportavam (ARNAUD, 2007, p. xviii-xix). O entendimento dos juristas era o de que, por meio da renovação da interpretação dos fundamentos contidos nos grandes códigos, seria possível passar com certa estabilidade pelas transformações da sociedade.

À globalização – e marcadamente devido à globalização econômica – sucedem uma série de outros fatores que implicam o esgotamento dessa forma jurídica tradicional⁵. Destaca-se que a regulação jurídica como era compreendida até então estava intrinsecamente vinculada à soberania do Estado-nação. Entretanto, tanto o conceito de soberania altera-se com o tempo, como o papel do Estado nesse novo contexto também sofre mutação. A globalização, ao alterar “os paradigmas tradicionais estabelecidos a partir das grandes revoluções liberais do século XIX”, atinge diretamente os modos de produção do direito, tornando-os obsoletos e inapropriados às novas necessidades (KATAKOA; ARNAUD 2010, p. 157).

Ganha relevo também a “desterritorialização” das relações sociais nesse contexto em que há uma progressiva interdependência em escala global. A “territorialidade” que era até então um conceito-chave na produção jurídica pelo Estado adquire novos contornos que marcam a perda de eficiência da jurídica tradicional. Esta, caracterizada pela presença de normas abstratas, gerais e impessoais organizadas segundo uma lógica hierarquizada passa a conviver com formas alternativas de regulação produzidas de forma espontânea – tanto acima

⁵ Cumpre ressaltar que destacando o papel da globalização das trocas no processo de mutação da produção do Direito não se pretende afirmar que essa seja a única fonte de tais mudanças. Conforme apontam Luiz Fernando Schuartz e Villas Bôas Filho (2010, p. 376-377), o mais correto é compreender a globalização – a sua função de propulsora da transformação do Direito – como um aspecto mais restrito de um processo mais amplo que é o da radicalização da modernização.

quanto abaixo do direito estatal – em resposta à nova dinâmica das relações sociais e, particularmente, da economia (FARIA, 2002, p. 15 e 57-58).

Para o direito positivo, a edição de normas vinculantes torna-se uma tarefa cada vez mais difícil, também em razão do novo perfil de conflitos que se desenvolvem na contemporaneidade, que enfrenta perigos distintos daqueles presentes nas sociedades ditas tradicionais. Disso resulta uma mudança em direitos até então institucionalizados no sentido da “flexibilização” e “desconstitucionalização” (FARIA, 2002, p. 15). Assim, acrescenta-se que a crescente especialização dos ramos do direito é acompanhada do aumento da polarização entre grupos de interesse e pressão – locadores e locatários, consumidores e empresários, poluidores e defensores da causa ecológica etc. –, o que leva a uma legislação com marcada característica negocial (KATAKOA; ARNAUD, 2010, p. 158).

Concebida como uma das principais fontes do direito em sua concepção tradicional, a lei perde espaço para outras espécies: normas gerais, abstratas e impessoais oriundas de instâncias internacionais ou entidades alternativas no âmbito estatal; ou, ainda, regras de natureza informal que não passam pelo controle do Estado. Dessa forma, verifica-se o resgate de um pluralismo jurídico⁶, intimamente relacionado com a ideia de policentricidade⁷, e o que se observa é a multiplicação não apenas das fontes de produção do direito, mas também de suas formas de manifestação (ARNAUD, 2007, p. 148). Pode-se inclusive apontar uma “nova racionalidade do direito”, marcada pela policentricidade e pelo pluralismo, pelo predomínio do heterogêneo sobre o homogêneo, do complexo sobre o simples (ARNAUD, 2007, p. xx e 12-13).

Trata-se de uma razão jurídica segmentada, na qual há a justaposição entre diversos níveis de regulação e a repartição do poder entre atores interessados em participar na produção da norma jurídica. “A *negociação* assume um novo sentido. Ela está menos ligada à pressão, e se aparenta ao compartilhamento da responsabilidade na tomada de decisão” (ARNAUD, 2007, p. xx). O pluralismo das fontes do Direito exerce um importante papel

⁶ Cabe notar que, na perspectiva de André-Jean Arnaud, deve-se conceber não apenas um pluralismo das fontes do Direito, mas também um pluralismo das “técnicas normativas e de regulação jurídica”. Assim, para o autor, existe uma “multiplicidade de mecanismos de regulação social. O direito é um deles e, para muitas situações, não é sequer o mais relevante e adequado” (CAMPILONGO, 2011, p. 155).

⁷ André-Jean Arnaud (2007, p. 147-148; 2000, p. 381) contrasta os dois termos destacando que “o pluralismo designa, no sentido amplo, todas as manifestações de direito – mesmo que não nos sentidos que a teoria ‘moderna’ ocidental do direito e do Estado atribui a essa palavra – e objetiva a coexistência de ordens jurídicas”. A policentricidade, por sua vez, acentua a “fonte desse estado de coisas”, ou ainda, “põe a tônica na produção da norma”.

nessa reconfiguração da racionalidade jurídica, a qual se funda, também, na passagem de uma racionalidade predominantemente imposta para uma racionalidade negociada (ARNAUD, 2007, p. 251).

Assim, diante do contexto de globalização das trocas, despontam novas formas de regulação que não passam pela concepção jurídica tradicional, as quais representam a adoção de formas e técnicas de produção e operação das normatividades que ocorrem paralelamente àquelas tradicionais que são compreendidas sob a égide do “governo”. Para essas novas formas, um termo e um conjunto de ferramentas teóricas se destacam. Trata-se do que se vêm abarcando pela expressão “governança” (ARNAUD, 2007, p. 150).

Nesse sentido, Jacques Chevallier (2005, p. 129-130) afirma que a governança se tornou um tema que está sendo amplamente debatido. Trata-se de uma expressão que carrega sua polissemia desde o início de seu uso (SIMOULIN, 2003, p. 314, tradução nossa), destacando-se dois sentidos sobre os quais ela se desenvolveu de forma conjunta. A governança assume, atualmente, um aspecto de “paradigma científico”⁸ e um outro, de “referencial ideológico”⁹ – o autor concebe, portanto, a governança como um “conceito migrante” (CHEVALLIER, 2003, p. 204-205).

Aponta-se, ainda, duas definições que orientam as formas pelas quais é possível se compreender o conceito de “governança”. A primeira delas consiste em entender a governança como “um modo de coordenação entre outros” – tais como o mercado, a hierarquia, Estados, associações ou a ordem política, os regimes de cidadania, dentre outros. Nesses termos, a governança “surgiu para superar as deficiências de outros modos, mas que não muda completamente a ação pública”¹⁰ (SIMOULIN, 2003, p. 314-315, tradução nossa).

⁸ Compreender a governança como um “paradigma científico” significa entendê-la “como um analisador para explicar certas inflexões dos modos de exercer poder nas sociedades contemporâneas e, mais precisamente, nas técnicas convencionais de governo” (CHEVALLIER, 2003, p. 206, tradução nossa).

⁹ A apropriação do conceito de governança por diversos organismos multilaterais implicou o uso político e mesmo ideológico da ideia de governança. Esses usos fazem-se sentir no emprego de expressões, a exemplo de: “governança corporativa”, “boa governança” e “governança global”. Junto com essas expressões são carregados ideais, tais como “a imagem de um mundo pacificado, reconciliado, pela reabsorção de conflitos e pela erradicação de antagonismos irreduzíveis; o apagamento do poder, escolhas coletivas não sendo mais uma questão de política, mas de técnica; a banalização do Estado, que não seria mais do que um ator entre outros; crença na possibilidade de autorregulação de grupos sociais; a possibilidade de um acordo coletivo sobre certas regras do jogo, etc.” (CHEVALLIER, 2003, p. 206, tradução nossa).

¹⁰ Cumpre destacar que, para fins deste trabalho, entende-se “ação pública” como a articulação, em sentido amplo, de agentes estatais e não estatais na condução da *res publica*, da vida em sociedade e das formas de regulação social que esta compreende. Ao se falar em “políticas públicas” (no sentido mais rigoroso que esta adquire no último século, ver: ARNAUD, 1999a, p. 605) está a se referir às decisões adotadas por agentes governamentais, que podem ou não passar pela via do direito, mas para a qual a participação dos demais agentes sociais se dá essencialmente pelas vias tradicionais de representação. Quando se fala, mais adiante, que a

A segunda, implica enxergá-la como “uma forma radicalmente nova de decisão política”, caracterizada pela indistinção entre o espaço público e o privado, pelo distanciamento da forma hierárquica de organização e pelo abarcamento de atores outros que não somente o Estado. A opção por essa segunda definição implica a adoção de uma ideia de governança circunscrita a um período histórico específico, impedindo sua aplicação a contextos pretéritos (SIMOULIN, 2003, p. 315).

Verifica-se, então, que a primeira definição se aproxima mais do primeiro sentido apresentado anteriormente – que consiste em compreender a governança como um “paradigma científico” tal como esse conceito foi apresentado por Raymond Boudon e François Bourricaud, ou seja, como “um conjunto de propostas ou enunciados meta-teóricos relativos menos à realidade social do que à linguagem a ser usada para lidar com a realidade social”¹¹ (SIMOULIN, 2003, p. 315-316, tradução nossa). Na segunda definição, em contrapartida, a governança aparece como um paradigma na definição dada por Thomas Kuhn, para quem os paradigmas são vistos como “descobertas científicas universalmente reconhecidas que, por um tempo, fornecem uma comunidade de pesquisadores com problemas e soluções típicas” (SIMOULIN, 2003, p. 317-318, tradução nossa). Essa ideia é corroborada por Arnaud (2006; 2007)¹², para quem,

governança aparece como uma nova forma de “ação pública”, coloca-se aquela como um canal de regulação social que se aparta do direito, podendo, inclusive, associar-se à atuação governamental por meio das políticas públicas, fazendo com que estas se abram a diferentes formas de coordenação com atores externos ao Estado. Porém, a pluralidade de manifestações que a governança possui – como será descrito a seguir – admite, também, que ela apareça de forma associada ao direito, conferindo, a este, características distintas às do direito de perfil moderno. Permanece, neste caso, em aberto o caráter de novidade por vezes atribuído a esta forma de “ação pública” que surge associada à prática da governança. Para uma definição concisa de “ação pública”, ver: Caillousse (2010).

¹¹ No entender de Simoulin (2003, p. 317, tradução nossa), o caráter obscuro e polissêmico do conceito de governança não o torna incompatível com a noção de paradigma de Kuhn, pois, nas palavras do autor, para Kuhn “um paradigma pode ser limitado, tanto em alcance e precisão no momento da sua primeira aparição”. O que é importante não é sua precisão, nem seu poder explicativo, mas que fornece “os meios de escolher problemas que alguém possa pensar ter uma solução”.

¹² A despeito de concordar com a associação da ideia de “governança” com a de “paradigma” tal como esse último é apresentado por Thomas Kuhn, Arnaud (2007, p. 61-62, rodapé 154) também apresenta a definição de paradigma dada por Jean-Michel Berthelot, a qual considera mais ampla que aquela fornecida por Kuhn. Nesse outro caso, o paradigma consiste no “complexo de pressupostos filosóficos, de certezas metafísicas, de técnicas e de aparelhagens, de representações unificadoras, de referências exemplares, de palavras-chaves etc., que constitui em uma determinada época o universo e o horizonte de pensamento de uma ou de várias disciplinas determinadas. Esse complexo pode ser parcialmente incoerente ou heterogêneo em suas referências”. Sobre a apropriação do conceito de “programa de pesquisa” de Jean-Michel Berthelot para o estudo da governança, ver também: Capeller e Simoulin (2003) e Villas Bôas Filho (2016a). Em sentido semelhante, Simoulin (2003, p. 318, tradução nossa) afirma que “na medida em que também organiza mais e mais práticas sociais, não apenas a pesquisa, a noção de governança vai muito além dos limites iniciais nos quais Thomas Kuhn havia circunscrito seu pensamento sobre paradigmas”. Para o autor, o conceito de governança pode ser aproximado também da ideia de “referencial” proposta por Bruno Jobert e Pierre Muller, ou seja, no sentido de um “repositório global

a governança não é uma noção clara, pode até ser considerada como um paradigma: um pacote de conceitos, como sugerido por Kuhn, cuja tarefa se torna específica e que, por um tempo e para uma comunidade de pesquisadores, fornece um quadro de referência que torna possível colocar velhos problemas em novos termos que possam levar a soluções, mais precisamente, é um paradigma de apoio à decisão. (ARNAUD, 2014, p. 293, tradução nossa)

Apesar desses potenciais contidos na adoção dessa nova forma, “governança” permanece uma expressão pouco clara, sujeita a usos imprecisos e aleatórios. Segundo André-Jean Arnaud (2014, p. 274), a governança pode ser compreendida tanto como um “meio” como uma “ferramenta”. Um meio alternativo de administração privada ou pública que rompe com o modelo hierarquizado tradicional e “uma ferramenta que permite efetuar uma gestão de um tipo novo”.

A governança aparece, então, como uma forma de harmonização da regulação jurídica que não é estritamente identificada à hierarquização dos atos de poder, ela estende-se para a articulação em rede entre os diversos atores interessados na produção da regulação jurídica. Tendo o Direito se tornado plural e diante do papel que a negociação adquire para dar conta dessa diversidade, a governança se apresenta como uma ferramenta que viabiliza essa negociação, no contexto da globalização (ARNAUD, 2007, p. 251). Além disso, o emprego da governança “apresenta a vantagem de introduzir a complexidade diante da qual se encontra o teórico do direito quando se esforça em repensar a regulação das sociedades” (ARNAUD, 2007, p. xviii).

A governança é capaz de proporcionar “uma renovação completa do processo de tomada de decisão tradicional, do processo de produção normativa de regulação social – e mais particularmente, no que nos diz respeito, do processo de produção do direito” (ARNAUD, 2007, p. 295). Ela aponta, também, para um processo de elaboração das normas pautado não somente pela orientação tradicional dos representantes eleitos pelo povo; por meio dela, insere-se nessa equação uma verdadeira participação da “sociedade civil” que seria agregada à representação democrática (ARNAUD, 2007, p. 295). A partir do recurso à governança, põe-se em questão toda a tradição da filosofia do direito “moderna” que fundou um dado modelo de produção jurídica (ARNAUD, 2007, p. 150).

[que] é uma imagem social de toda a sociedade, isto é, uma representação global em torno da qual será ordenada, para classificar as várias representações setoriais” (SIMOULIN, 2003, p. 327, tradução nossa).

Assim, o caráter polissêmico contido no termo “governança”, contribui para que seja muito difícil construir uma definição completa e estável¹³. Apesar disso, embora seja fonte de confusões e ambiguidades, sua polissemia não compromete o potencial contido no termo, posto que permite uma flexibilidade que lhe vem a ser útil (CAPELLER; SIMOULIN, 2003, p. 301-302; SIMOULIN, 2003, p. 320-321; VILLAS BÔAS FILHO, 2016b, p. 697). O interesse nesse instrumento, portanto, justifica-se, por exemplo, pela abrangência de instâncias que esse fenômeno abarca – tanto em termos de “escala”: global, regional, nacional, local; como em termos de “âmbitos”: organismos internacionais, Estados, empresas, sindicatos etc. ou, ainda, por sua vocação à interdisciplinaridade (BARON, 2003, p. 330).

Dentre as tentativas de conceptualização, destaca-se a formulada por André-Jean Arnaud, para quem “a governança poderia ser compreendida como um estilo de gestão e de administração de questões públicas e privadas não emanado da ordem governamental ou de decisões fundadas em um ente soberano, na medida em que estaria fundado em uma autoridade partilhada” (ARNAUD, 2014, p. 25, tradução nossa; VILLAS BÔAS FILHO, 2016b, p. 675). Ou, ainda, conforme aparece em seu livro “*La gouvernance*”, “como a expressão de uma dinâmica complexa das relações e inter-relações transformadoras que articulam os mais diversos âmbitos” (VILLAS BÔAS FILHO, 2016a, p. 149; ARNAUD, 2014, p. 46, tradução nossa).

James Rosenau, chama também a atenção para a ambiguidade conceitual contida no termo “governança”, o que torna árdua a tarefa de delinear seus contornos conceituais. Segundo ele, o sistema de governança implica a conjugação de mecanismos institucionalizados e normatizados de atuação com aspectos de orientação intersubjetiva. Isto decorre justamente da diversidade de atores presentes no cenário mundial que reivindicam a posição de autoridade, abrangendo não somente os Estados nacionais, mas também as organizações não governamentais e a sociedade civil (ROSENAU, 2000, p. 18; VILLAS BÔAS FILHO, 2016b, p. 675).

¹³ Catherine Baron procura na etimologia da palavra o sentido que teria dado origem ao termo “governança”, o qual “vem do latim ‘*gubernare*’, que significa governar, pilotar um navio. É, portanto, a arte ou o modo de governar, favorecendo uma maneira original de administrar os negócios em um ambiente marcado por uma pluralidade de atores (uma empresa, um Estado, uma comunidade local, uma organização não-governamental, uma associação ou um organismo internacional) que têm, cada um em graus variados e mais ou menos formalmente, um poder de decisão. A resultante complexificação do ambiente socioeconômico aumenta a incerteza e justifica o uso de novos modos de organização. No entanto, a ação de governar também supõe que se questione sobre a direção em que se deseja ‘dirigir a nave’, daí uma reflexão sobre o propósito da ação” (BARON, 2003, p. 330, tradução nossa).

Jacques Chevallier, por sua vez, define governança “como um conjunto de mecanismos complexos de interação que se desenvolve entre uma multiplicidade de atores, públicos e privados e autônomos, com o intuito de produzir regras elaboradas coletivamente” (VILLAS BÔAS FILHO, 2016a, p. 149). O autor procura também definir governança mediante as questões da “governabilidade” e “ingovernabilidade” (VILLAS BÔAS FILHO, 2016b, p. 675). Tratam-se, tão somente, de exemplos pontuais das tentativas de conceptualização de um fenômeno complexo¹⁴.

Assumindo que se trata de um conceito de difícil definição (BARON, 2003, p. 330), uma vez que é multifacetário impõe-se a necessidade não de decretar a impossibilidade de definição, mas de reconhecer a existência de diversos “sistemas de governança” (ARNAUD, 2007, p. 274). Pode-se falar, então, de “governanças”, no plural, pois, como se verifica na abordagem dos mais diversos autores que analisam o tema, trata-se de um fenômeno que se desdobra em âmbitos de ação variados. Isso decorre, também, do fato de se tratar de uma experiência complexa, com vias de análise aparentemente inesgotáveis e “diversas formas de expressão” (VILLAS BÔAS FILHO, 2016b, p. 670).

Assim, na perspectiva de André-Jean Arnaud, a governança pode ser desdobrada em diversas manifestações a depender do critério que se utilize – que pode pautar-se por seu propósito, pelos atores que a praticam, pelos locais de surgimento, pelo contexto em que opera, pelo nível na qual se situa ou, ainda, pelo “campo a qual é chamada a administrar” (ARNAUD, 2014, p. 275, tradução nossa). Desse modo, tendo em vista as escalas de atuação, fala-se em “governança global”, “governança regional”, “governança nacional” e “governança local” (KOERNER, 2010, p. 152-153; VILLAS BÔAS FILHO, 2016b, p. 674 e

¹⁴ Para uma outra compreensão do fenômeno da governança: “governança é um método ou mecanismo para regular uma ampla gama de problemas ou conflitos, através dos quais os atores chegam regularmente a decisões mutuamente satisfatórias ou vinculantes, através de negociação e cooperação”, assim como seria “caracterizado por ‘formas horizontais de interação entre atores que têm interesses conflitantes, mas são suficientemente independentes um do outro que nenhum deles pode impor uma solução por si só, embora seja suficientemente interdependente eles são todos perdedores se nenhuma solução for encontrada’.” (Philip Schmitter *Apud* CHEVALLIER, 2003, p. 207, tradução nossa). Acrescenta-se, ainda, a posição de Philippe Moreau Defarges no que se refere à governança, sobre a qual ele entende que “caracterizar-se-ia por ser um sistema que rejeita toda e qualquer hierarquia e onde nada é fixo e tudo é fluido” (VILLAS BÔAS FILHO, 2016b, p. 675). E, também, a definição dada por Bob Jessop, para quem “seria possível definir o campo geral dos estudos acerca da governança como aquele concernente à resolução de problemas parapolíticos (no sentido de realização de fins coletivos) a partir ou por meio de configurações específicas de instituições, organizações e práticas governamentais (hierárquicas) e extragovernamentais (não hierárquicas)” (VILLAS BÔAS FILHO, 2016b, p. 678-679).

s.). Segundo o autor, pode-se também pautar o estudo da governança segundo sua natureza ou o lugar em que é praticada (ARNAUD, 2007, p. 280).

No que diz respeito ao campo a que é chamada a administrar, nesse caso, a governança pode ser pública, privada ou mista (ARNAUD, 2014, p. 275). Essa variedade se explica pelo trânsito que o uso desse termo apresentou¹⁵: originando no âmbito privado de administração das empresas e passando para o domínio da administração pública, sendo que a apropriação do conceito que se deu neste âmbito, ocorreu no sentido de trazer uma gestão mais horizontal, dinâmica e eficiente. Posteriormente, em um processo de adaptação às mudanças impostas pela globalização, verificou-se o surgimento de uma governança de tipo misto, na qual se dá a “combinação de atores públicos e privados, organizações públicas diferentes, grupos e comunidades de cidadãos, todos os participantes na formação de novas políticas públicas de acordo com as configurações locais, nacionais, regionais ou globais” (ARNAUD, 2014, p. 275, tradução nossa).

Em razão da complexidade e da pluralidade que compõem esse arcabouço a que se denomina “governança”, aponta-se, com Arnaud (2014, p. 276), que mais do que elaborar uma definição precisa, cabe identificar a governança por meio de um conjunto de características que a delineiem, as quais estão contidas nas definições apresentadas acima.

Na definição apontada acima, André-Jean Arnaud destaca duas características essenciais à governança, quais sejam: um meio para se instaurar um outro “estilo de gestão e de administração de questões públicas e privadas não emanado da ordem governamental”, e um estilo de decisão que expressa a complexidade da dinâmica das relações e inter-relações. Compreende-se, portanto, que a governança aparece como um “paradigma de auxílio à decisão” e, assim, consiste em “uma nova maneira de enfocar a administração dos negócios”¹⁶ (VILLAS BÔAS FILHO, 2016a, p. 161). Ao proporcionar um novo processo de tomada de decisão e, com isso, uma nova forma de gestão dos negócios – particularmente em um contexto de alta complexidade –, a governança o faz mediante a inclusão de atores

¹⁵ Ao comparar a governança a uma “forma simmeliana”, Simoulin aponta que a governança, tal como as “formas”, constitui um instrumental que permite comparar realidades diversas, o que a torna capaz de adaptar-se a contextos específicos de observação. Essa qualidade permite a ela “fornecer uma estrutura teórica comum para múltiplos estudos empíricos e, segundo, definir e avaliar as especificidades de cada estudo empírico em relação a um referente geral. É também por isso que é tão difícil definir governança, uma vez que designa menos uma dada realidade do que um conjunto de práticas” (SIMOULIN, 2003, p. 327, tradução nossa).

¹⁶ Ver também: Villas Bôas Filho (2016b).

que não somente os Estados nacionais¹⁷ e, nessa medida, ela apresenta um “significativo potencial de democratização destas” (VILLAS BÔAS FILHO, 2016a, p. 153; 2016b, p. 693-694).

Dentre essas características que marcam a essência do que se entende por governança, Arnaud destaca dois importantes elementos: trata-se de um processo que envolve a coordenação de atores, “com o objetivo de definir os próprios objetivos discutidos e definidos coletivamente”, que pressupõe uma “articulação voluntária de lógicas divergentes de ação para a construção de um consenso” (ARNAUD, 2010, p. 267; 2014, p. 276-277, tradução nossa). A partir desses elementos, observa-se que, ao estabelecer a “coordenação de atores” – o que se tornou fundamental na forma plural pela qual esses manifestam-se no contexto globalizado –, a governança implica uma reestruturação das relações de autoridade (ARNAUD, 2014, p. 277).

4 DO MODELO DE GOVERNO AO MODELO DE GOVERNANÇA

Ao menos em parte, a dificuldade que circunda a tentativa de traçar uma definição precisa do que vem a ser a governança está associada à herança de um contexto específico que impregna os usos desse termo¹⁸. A governança – tal como vem sendo empregada atualmente – remete à cultura anglo-saxã e, mais precisamente, à americana. Ligada ao período da colonização inglesa, designava o modo de organização de uma sociedade emergente de tradição altamente comunitária¹⁹ (ARNAUD, 2014, p. 7-8).

Em decorrência das circunstâncias que marcaram o início da colonização, os colonizadores deparavam-se com um cenário de ausência de um poder central e com a necessidade de responder a uma série de questões práticas inerentes às organizações sociais. Assim, os mecanismos de governança remetem a essa organização marcada pela ausência de

¹⁷ Acrescenta-se, com Orlando Villas Bôas Filho (2016b, p. 693-694), que “Philippe Moreau Defarges, salienta que, no âmbito da governança, as decisões deixam de figurar como propriedade e poder de um indivíduo ou grupo e passam a resultar de uma negociação permanente entre os atores sociais que, concebidos como partícipes de um vasto jogo, articular-se-iam nos mais diversos âmbitos, tais como os anteriormente elencados”.

¹⁸ Apesar de adotar-se aqui a abordagem desenvolvida por André-Jean Arnaud que enfoca a origem do emprego atual do termo governança a partir das práticas associadas à cultura anglo-saxã, é essencial sublinhar, como aponta Simoulin (2003, p. 310-311, tradução nossa), que uma noção que atingiu o alcance conquistado pela “governança” torna uma tarefa difícil a determinação de sua paternidade. Ademais, o autor concorda com Arnaud ao afirmar que, com efeito, “a popularidade do termo nasceu no outro lado do Atlântico”.

¹⁹ Em perspectiva diversa, Philippe Moreau Defarges, ao buscar a origem histórica do termo, remete ao contexto francês do século XII (VILLAS BÔAS FILHO, 2016b, p. 673).

centralização de poder, que impõe a articulação com aqueles que se situam mais próximos ao contexto “local”, que demanda por soluções a dados problemas do convívio social – tais como o fornecimento de serviços “básicos”: saúde, educação e lazer. Com o desenvolvimento das estruturas centralizadas de gestão pública, o hábito do exercício da governança pelas esferas locais não desapareceu, assumindo, inclusive, formas mais “institucionalizadas” de organização (ARNAUD, 2007, p. 275).

Funda-se, nesse mesmo pragmatismo encontrado nessas organizações, a busca pelo princípio da eficiência que pautou o desenvolvimento da “governança corporativa” ou “governança de empresa” (ARNAUD, 2007, p. 276). Portanto, é possível afirmar “que [se] a governança institucionalizou-se de alguma forma com os programas comunitários nos Estados Unidos, é com a reorganização das empresas após a crise dos anos 1930, com a ‘governança corporativa’, que ela terá uma dimensão normativa” (ARNAUD, 2014, p. 10-11, tradução nossa).

No contexto da crise que sucedeu à chamada quebra da Bolsa de Valores de Nova York, tornou-se evidente a falta de rigor que marcava a gestão de muitas empresas. Essas funcionavam sob a égide do princípio da opacidade e a ausência de sujeição a mecanismos de controle. “Uma das consequências da crise será o desejo de muitos gerentes de reestruturar a empresa e [...] defender o estabelecimento da governança corporativa.” (ARNAUD, 2014, p. 28, tradução nossa).

Nesse sentido, a governança corporativa possui duas acepções. Uma em sentido lato que consiste na “organização e distribuição de poderes entre os diferentes órgãos de uma empresa”. E, em um sentido estrito, designa “todos os procedimentos e estruturas implementados para gerenciar e estruturar os negócios de uma empresa de modo a garantir transparência e equilíbrio de poderes” entre os atores que interagem dentro e fora dela (ARNAUD, 2014, p. 33, tradução nossa).

Portanto, vê-se que, aplicando os princípios da governança – como “modelo de gestão da complexidade” –, o que se pretende é a distribuição de diferentes atividades da empresa entre órgãos e agentes distintos, que não mais se relacionam de forma vertical, o que permite o exercício de controle de uns pelos outros (VILLAS BÔAS FILHO, 2016a, p. 154). Esta atividade coordenada proporciona maior transparência e responsabilidade por parte dos diversos envolvidos na atividade empresarial, de modo a controlar também a qualidade e a produtividade (ARNAUD, 2014, p. 30). Assim, os principais princípios buscados pela

governança empresarial consistem no equilíbrio e na eficiência da gestão, a partir da distribuição de funções precisas (ARNAUD, 2014, p. 34).

Por suas características, a governança mostrou-se capaz de transpor seus princípios do ambiente empresarial para o da administração pública (ARNAUD, 2014, p. 59). Dessa forma, a governança ganha destaque a partir dos anos 1980, no discurso de órgãos como Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento^{20,21}. É essencialmente caracterizada pela ideia de gestão eficaz²², compreendendo uma noção de maior abertura às instituições não estatais e à sociedade civil no processo de tomada de decisões (ARNAUD, 2007, p. 277; 2014, p. 23).

No âmbito de tais organizações internacionais, a governança consiste em uma via de atualização das formas de regulação jurídica às necessidades de um novo contexto social global²³. A passagem de uma “governança corporativa” para uma “governança global” não se dá ao acaso, “uma vez que as principais instituições internacionais se estabeleceram em Nova York e Washington, no final da Segunda Guerra Mundial, era de se esperar que a atmosfera e a cultura econômica dos Estados Unidos prevaleceriam na assembleia dos últimos”²⁴ (ARNAUD, 2014, p. 64, tradução nossa). Notadamente, as práticas ligadas à governança global vinculam-se àquelas questões que não podem ser devidamente resolvidas no âmbito exclusivo dos Estados, posto que ultrapassam as fronteiras nacionais e, portanto, demandam uma ação coordenada (ARNAUD, 2010, p. 267, tradução nossa; VILLAS BÔAS FILHO, 2016a, p. 155; 2016b, p. 685).

²⁰ Fala-se, então, em um “ressurgimento” do termo na tradição anglófona, no último quarto do século XX. Nesse contexto, a governança inscreve-se “em uma constelação de ideias produzidas no âmbito da sociedade contemporânea, exprimiria os novos modos de gestão social produzidos pelas revoluções da informação” (VILLAS BÔAS FILHO, 2016b, p. 673-674).

²¹ Vincent Simoulin (2003, p. 313, tradução nossa) aponta, com base em uma pesquisa desenvolvida a partir da consulta da base de dados PAIS (Public Affairs Information Service), a evolução do emprego do termo “governança” nas últimas décadas do século XX.

²² A respeito, ver também: Villas Bôas Filho (2018b e 2019).

²³ Nesse sentido, Orlando Villas Bôas Filho (2016a, p. 155) destaca que “a governança global teria sido concebida, em seu conjunto, como a gestão dos negócios mundiais no nível das organizações e das agências internacionais”. A “governança global” expõe a dimensão ideológica apontada anteriormente, pois “o funcionamento de tais instituições (egressas de *Bretton Woods*) consistiria essencialmente no enquadramento da atividade soberana dos Estados pelos regimes multilaterais de governança, a partir dos princípios componentes do que se convencionou designar ‘Consenso de Washington’: disciplina fiscal; abertura comercial; estímulo a investimentos estrangeiros; privatização de empresas públicas; desregulação e respeito ao direito de propriedade”. Ver também: Villas Bôas Filho (2016b, 2016c, 2018b e 2019).

²⁴ Orlando Villas Bôas Filho (2018b, p. 500), também destaca que essa passagem de uma “*corporate governance*” a uma “*global governance*” não é um fenômeno ocasional em razão da influência do ambiente empresarial americano na organização desses novos entes internacionais, egressas de *Bretton Woods*.

Em razão das dificuldades que as instâncias internacionais encontram para agir eficazmente na resolução desses problemas, uma vez que não podem agir através dos mecanismos de governo, elas veem na governança uma alternativa de ação. A governança global está fundada igualmente no princípio do equilíbrio e da eficiência no que se refere à gestão planetária, através de mecanismos que não se restringem ao bilateralismo típico do direito internacional. Da mesma forma, a governança global abre espaço para o envolvimento de agentes não-estatais e não detentores de soberania estatal que podem agir em cooperação com os Estados nacionais (ARNAUD, 2007, p. 278-279).

A prática de uma governança global em nada se aproxima à implementação de um governo supranacional que seria composto por membros designados pelos Estados, consiste, sim, em “coordenar, à escala do planeta, as ações do Estado, que compreendem as ações das organizações intergovernamentais, e fazendo participar as empresas transnacionais e as principais organizações não governamentais” (DELPANQUE, 2010, p. 272, tradução nossa). Assim, no nível global, a governança intenciona a produção de um “modelo de regulação global” que serviria para gerenciar as relações internacionais mediante a participação de diversos atores, até então pouco presentes na tradicional regulação jurídica internacional, tais como as ONGs, os movimentos da sociedade civil e o mercado de capitais global²⁵ (ARNAUD, 2014, p. 277-278).

Mas cabe advertir que essa coordenação entre diferentes agentes no cenário global não se dá sem assimetrias e imposição de interesses particulares. Os princípios de governança são usualmente mobilizados pelas entidades financeiras internacionais a fim de interferir na política de países que buscam os recursos daquelas. Sob a bandeira da “boa governança”, essas instituições legitimam essa interferência em políticas nacionais de países endividados (ARNAUD, 2014, p. 65).

Em todo caso, as ferramentas disponibilizadas pela governança global representam uma “transgressão selvagem – à luz da tradição legal – e brutal, de todos os espaços, não apenas econômicos e financeiros, mas também políticos, culturais e legais” (ARNAUD, 2014,

²⁵ Em sentido semelhante Jacques Chevallier (2003, p. 208-209, tradução nossa) destaca que “o conceito de ‘governança global’ possibilita dar conta desses complexos mecanismos de interação que ocorrem entre uma multiplicidade de atores, públicos e privados, para chegar às regras do jogo elaboradas coletivamente: a ordem internacional não é mais apenas o produto das iniciativas tomadas pelos Estados, mas o resultado de compromissos negociados entre atores de origem diversa; ao renunciar ao uso de uma soberania que se tornou amplamente ilusória, os Estados só aparecem como atores entre outros cujas estratégias são interdependentes com as de outros atores”.

p. 104, tradução nossa). Essa transgressão ocorre porque, muito frequentemente, as corporações transnacionais tomam o lugar dos atores jurídicos tradicionais – os Estados ou as organizações internacionais – no papel de produção do Direito. A isso acrescenta-se que esse novo direito produzido não possui o formato conhecido tradicionalmente – a essa nova forma costuma-se designar de *soft law*.

No contexto da globalização e da governança global o *soft law* ocupa cada vez um número maior de espaços de regulação nos diversos níveis: local, nacional, regional ou global (ARNAUD, 2014, p. 47-48). Nesses, o conceito de “Direito” está menos ligado à ideia de Estado e aparece, dentre outras, sob a forma de “normas privadas apresentadas como técnicas” como ocorre, por exemplo, no campo das certificações. Essas formas vêm, muitas vezes, a substituir o papel que pertencia à lei (ARNAUD, 2014, p. 106).

O fato de as práticas da governança pautarem-se pelas características do *soft law* também possui suas próprias implicações. Isso porque, como sublinha Arnaud (2014), as ferramentas jurídicas tradicionais – o “*hard law*” –, alicerçadas pelo Estado, retiram das competências desse seu caráter impositivo. Dessa forma, as práticas de governança, quando derivadas de organizações supraestatais – assim como ocorre em muitos casos com os standards e os indicadores –, ainda estariam dependentes da ação estatal e do direito positivo nacional para que se façam valer nos territórios nacionais²⁶.

A despeito disso, existem casos em que as instâncias extraestatais responsáveis por essas práticas conseguem fazê-las impositivas à revelia ou mesmo por cima da vontade estatal (VILLAS BÔAS FILHO, 2016b, p. 686-687). Portanto, “a implementação dessa globalização”, feita por meio da governança, “poderá se efetuar não apenas segundo as formas jurídicas tradicionais, mas também de acordo com as políticas públicas ou outros modos de orientação política e de controle” (ARNAUD, 1999b, p. 20). Assim, no que se refere à governança e à ação direta, o Direito exerce um papel mínimo; a respeito das políticas públicas e da resolução de conflitos, o Direito pode vir a desempenhar um papel de maior importância, ainda que não tenha exclusividade (ARNAUD, 1999b, p. 186).

Com isso, verifica-se que o Estado e as formas tradicionais de produção jurídica não desaparecem no meio de ações que acompanham a governança. Entende-se, até mesmo, que o Estado e o direito estatal possuem um papel importante na implementação dessa globalização e na regulação social em âmbitos que escapam a uma regulação global

²⁶ Ver também: Villas Bôas Filho (2016a).

(ARNAUD, 1999b, p. 20). Não se pode negar, contudo, que a diversidade de ferramentas de regulação que caracterizam a sociedade globalizada impõe uma nova realidade ao Estado, que busca adaptar-se.

Em seu modelo tradicional, a atuação do Estado encontra-se fundada no modelo de “governo” que, em sua figura moderna designa “o complexo de órgãos que institucionalmente têm o exercício do poder” (SCABIN; SANT’ANNA; TROPER, 2010, p. 274, tradução nossa). Em sentido semelhante, André-Jean Arnaud afirma que “governar é exercer um poder, o ‘poder governamental’, ligado à soberania do Estado”. O mesmo autor entende “por ‘governo’, na linguagem corrente, esta parte da estrutura estatal que detém o poder de dirigir um Estado, de agir de forma adequada para tal, de executar as diretivas do ou dos detentores da soberania”²⁷ (ARNAUD, 1999b, p. 181-182).

Jacques Chevallier (2003, p. 206-207, tradução nossa), por sua vez define o “governo” – em um “sentido funcional” – como “a ação ou a maneira de dirigir ou governar (alguém ou alguma coisa)”, que pressupõe “uma certa concepção de poder, caracterizada por assimetria, desigualdade, unilateralidade, isto é, dando a capacidade, a quem a detém, de impor sua vontade ao destinatário”. O autor acrescenta que a ideia de “governo” enseja “a existência, ao mesmo tempo, de um foco, uma fonte (única) de poder e ‘recursos’ de todos os tipos (legais, físicos, simbólicos), permitindo ao titular fazer prevalecer suas visões”. Dessa forma, o governo está estreitamente associado ao Estado, que, por sua vez, pressupõe o princípio da soberania, pois

este princípio postula que o Estado tem um supremo poder de dominação, isto é, um poder irresistível e incondicionado que não apenas se impõe ao subjugado, sem que ele seja capaz de evitá-lo, mas ainda não conhece poder sobre ele, não está obrigado a uma regra pré-existente. (CHEVALLIER, 2003, p. 207, tradução nossa)

A ideia de “governo” variou de acordo com o tempo e em relação à sociedade a que é referido, comportando diferentes classificações. Diante da globalização, afirma-se que os governos estão passando por um processo de transnacionalização, levando a “uma radical transformação nas clássicas estruturas do Estado e, conseqüentemente, nas concepções de formas de governo” (SCABIN; SANT’ANNA; TROPER, 2010, p. 276, tradução nossa). A globalização levou a uma flutuação nos termos empregados para o debate que penderam, do tradicional “governo”, para “governabilidade” e “governança”.

²⁷ Ver também: Arnaud (1997).

No debate anglo-saxão, o qual se encontra mais bem desenvolvido, o termo “government” passa a dividir espaço com “governability” e “governance”, tendo este prevalecido a partir dos anos 1980. Assim, “global governance” passa a designar “uma espécie de conduta dos negócios que não seria mais absolutamente ligada a um todo-poder do gênero daquele que é ligado à soberania estatal” (ARNAUD, 2007, p. 273). Trata-se menos de algo ligado ao sentido de “governo” (“government”), propriamente, e mais de um sentido mais voltado às ideias de “pilotagem” ou de “orientação” (abrangidos pelo termo “control”).

Os dois conceitos referem-se a um comportamento visando a um objetivo, a atividades orientadas para metas, a sistemas de ordenação; no entanto, governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. (ROSENAU, 2000, p. 15)

Conforme aponta Jean Rosenau (2000, p. 18), a utilização desses termos pode sofrer uma série de dificuldades. Ele destaca que “em algumas línguas (o alemão, por exemplo) não há sequer uma palavra facilmente identificável que denote a governança” principalmente em razão da incompatibilidade que as práticas abarcadas por tal expressão encontram nos sistemas provenientes das culturas associadas a tais idiomas. Nos países cujos idiomas possuem uma expressão própria que se refira à “governança”, os problemas em seu uso podem não ser menores por conta das diversas ideias associadas ao termo.

Afirma o autor que a palavra “governance”, em inglês, possui uma série de matizes variadas em sua relação com a ideia de “governo” (“government”), as quais elenca nas descrições seguintes (ROSENAU, 2000, p. 18): a) a governança é, por vezes, concebida “em termos funcionais, ou seja, em termos das tarefas que precisam ser executadas para manter os entendimentos rotinizados da ordem prevalecente e que podem ou não caber aos governos”; b) em outros casos, a governança aparece “associada à capacidade de regulamentar esses entendimentos para que eles permaneçam como rotinas”; c) há autores que “associam a governança às circunstâncias em que o poder é exercido independentemente da autoridade do governo”; e, ainda, há aqueles que “interpretam a governança como uma forma de distribuir valores e consideram que são os governos que operam os mecanismos pelos quais essa distribuição é feita”.

Ademais, segundo Rosenau (2000, p. 15-16), a ideia de governança não se confunde com a de governo, pois ela é um fenômeno mais amplo do que o governo²⁸. Pela governança, as instituições governamentais coexistem com mecanismos informais, de caráter não-governamental, “que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas”. Da governança derivam normas que não correspondem à lei substantiva em sentido estrito e que, apesar disso, possuem caráter imperativo e vinculante (ARNAUD, 2014, p. 103; VILLAS BÔAS FILHO, 2016b, p. 677).

Na linha de uma governança baseada na conduta empresarial, que segue mais práticas de direção ou condução, a governança voltada à administração pública foca-se em práticas de “regulação”, de “orientação da ação” (ARNAUD, 2014, p. 19). A partir de então, a atividade governamental passa a ser dificultada pela introdução de novas ferramentas que divergem das tradicionais. A “lei”, o “decreto” os “estatutos” e os “regulamentos” progressivamente perdem lugar para as “políticas públicas”, a “ação direta” e a “resolução alternativa de conflitos” (ARNAUD, 1997, p. 29; 1999b, p. 182; 2007, p. 133; 2014, p. 17-18; VILLAS BÔAS FILHO, 2016c, p. 256).

Acrescenta-se, ainda, que, por sua natureza, a governança é necessariamente um sistema que pressupõe a aprovação da maioria – ou, ao menos, dos mais poderosos –, “enquanto os governos podem funcionar mesmo em face de ampla oposição à sua política”. Além disso, a governança, para ser entendida como tal, é sempre eficaz “ou então não é concebida para existir efetivamente”; o governo, por seu turno, pode existir ainda que seja considerado ineficaz, ou, em outros termos, um governo “fraco” (ROSENAU, 2000, p. 16). Trata-se, então, como já foi apontado, de uma mudança de modelos de autoridade, “que implica que seja deixado, em graus variados, um certo espaço no entrelaçado fluxo de processos e mecanismos de governo, a partir do qual novas formas de gestão estão surgindo, mais abrangentes do que aquelas que tradicionalmente estão em vigor” (ARNAUD, 2014, p. 277, tradução nossa).

²⁸ Sobre o contraste entre “governo” e “governança”, Orlando Villas Bôas Filho (2016b, p. 677) aponta, referindo-se a Philippe Moreau Defarges, que esse “sustenta que se trata de conceitos conexos, pois seu domínio seria, em princípio, o mesmo: a organização e a gestão de estruturas coletivas (empresas, Estados, organizações internacionais etc.). Contudo, sublinha que, apesar disso, eles não se confundiriam, pois os universos em que se desenvolvem seriam distintos, uma vez que os problemas fundamentais enfrentados por um governo seriam a escassez e a unidade (ou seja, como distribuir recursos precários e limitados e como manter a coesão diante da tendência de desagregação), enquanto, no caso da governança, a abundância e a unidade são pressupostas”. Ver também: Villas Bôas Filho (2016a, 2016b, 2018b).

Diferentemente do modelo governamental, no qual o exercício do poder pelo Estado exclui qualquer possibilidade de ação que não seja a sua, na governança, encontra-se um modelo de “autoridade compartilhada”, através do “controle coletivo”, voltada à resolução de questões “globais”. O modelo da governança, contrasta fortemente com aquele que foi produzido pela filosofia jurídica moderna (ARNAUD, 1999b, p. 182-183; 2014, p. 25).

5 O PAPEL DA GOVERNANÇA GLOBAL NA RECONFIGURAÇÃO DO DIREITO

Pretende-se nesse tópico tecer algumas considerações acerca da relação entre o direito em sua forma tradicional e a governança. Sem esgotar as formas possíveis de se conduzir esse intento, objetiva-se apresentar algumas questões que surgem nesse contexto em que as práticas ligadas à governança coexistem com a presença do Direito desenvolvido ao longo de todo o período moderno. Em primeiro lugar, passa-se ao estudo da “regulação” no Direito a partir do qual pode-se “analisar algumas das transformações atuais do fenômeno jurídico nas sociedades contemporâneas, particularmente sob o efeito da globalização” (CHEVALLIER, 2001, p. 828, tradução nossa).

É interessante, contudo, nesse momento, colocar o que se entende por “regulação” para que se possa aprofundar a participação dessa na relação entre governança e Direito. Parte-se do entendimento de que o estudo da governança no campo do Direito é indissociável das considerações relativas ao paradigma da regulação e, por isso, merece algumas considerações. O conceito de regulação é introduzido nas ciências sociais notadamente pela via sistêmica²⁹. Conforme aponta Jacques Chevallier (2001, p. 829, tradução nossa),

o modo de raciocínio sistêmico, que considera cada elemento da realidade social, não isoladamente, mas através das relações de interdependência e a interação que o une com os outros tem, de fato, gradualmente se estabelecido em todas as ciências sociais; a regulação tornou-se, assim, um conceito-chave tanto na sociologia quanto nos dois campos privilegiados da sociologia das relações industriais e da sociologia das organizações, na economia e na ciência política.

²⁹ André-Jean Arnaud (2007, p. 49) afirma que o conceito de “regulação” não é novo e teria sucedido ao de “regulador”. Segundo o autor, “no século XVIII, o termo ‘regulador’ era empregado em artesanato (relojoaria), em mecânica celeste, em economia, em política, antes que Lavoisier o trouxesse para o campo da fisiologia animal. Depois, a biologia e as ciências sociais deram ao termo ‘regulação’ um uso privilegiado. Os economistas, em especial, associaram desde logo o conceito a modelos matemáticos”. Já os juristas não aderiram de imediato ao uso do termo, que só foi realmente incorporado no debate pautado pelas questões acerca da economia globalizada.

O conceito de “regulação jurídica”, tal qual o de “governança”, é “nebuloso e polissêmico”. Em ciências sociais, pode ser apreendido em três sentidos, que podem ser bastante variados e até mesmo contraditórios (CHEVALLIER, 2001, p. 827 e 830).

Em uma primeira concepção, a “regulação” é compreendida como “uma das funções essenciais do Direito”, que aparece como “um meio de regular a conduta” (ponto de vista externo) ou “um sistema com uma certa coesão específica, que pressupõe a existência de mecanismos reguladores destinados a eliminar quaisquer contradições” (ponto de vista interno). A figura do “terceiro regulador das relações sociais” está estreitamente ligada à figura do Estado, principalmente tendo em vista que as relações jurídicas supõem “triangulação” – Estado como “garante” ou como “árbitro” das relações³⁰. Com isso, contudo, não se pretende negar que o Estado não é o único ente que atua na regulação social e que seu papel pode ser mais ou menos extenso (CHEVALLIER, 2001, p. 830-831).

A regulação remete, em um segundo sentido, à crise do Estado de Bem-Estar Social, na qual a regulação representa a passagem de um “Estado produtor” (Keynesiano) – que atua de forma ativa e direta na atividade econômica – para um “Estado regulador” – que se limita a estabelecer as “regras do jogo econômico”³¹. Aqui, o termo “regulação” adquire, também, um caráter ideológico associado ao pensamento liberal³². Assim, ao Estado Providência (intervencionista e redistributivo) teria sucedido um Estado Regulador, responsável pela “desregulamentação”³³.

³⁰ André-Jean Arnaud (2007, p. 52-53) aponta como para os “juristas continentais” a “regulação” aparece em um sentido oposto ao de “normatividade”, localizado, portanto, no lado oposto ao de sua atuação. Assim, na tradição romano-canônica, a expressão “regulação” – apoiada em um “substrato ideológico” passa a remeter a uma ideia de “harmonia dos interesses” e, dessa forma, à figura de um “terceiro regulador” identificado “como instância de regulação capaz ‘de transformar a diversidade em unidade, a heterogeneidade em homogeneidade, a desordem em ordem’”. Ver também: Arnaud (1997; 1999b).

³¹ A ideia de um “Estado Regulador”, em uma primeira acepção, estaria identificada justamente ao Estado de Bem-Estar Social – o Estado que age intensivamente como intervencionista na atividade econômica. No mesmo sentido, pode-se falar em um “direito regulador” ou “direito de regulação” (CHEVALLIER, 2001, p. 832-833) associado a esse perfil de Estado que, igualmente, seria um direito voltado à determinação do comportamento social, e não meramente um “balizador” das relações. Entende-se, contudo, que nesse caso é impreciso falar em “regulação”, pois estar-se-ia mais adequadamente referindo-se ao que se entende por “regulamentação” – “direito regulamentador” ou, ainda, “direito jupiteriano” (CHEVALLIER, 2004, p. 480). A relação entre esses termos – “regulamentação” e “regulação” será abordada adiante.

³² Curioso o fato de que, tendo sua origem na ideologia liberal, “o tema da regulação migrará gradualmente da direita para a esquerda, tornando-se para os herdeiros da socialdemocracia o caminho para contrabalançar os efeitos da internacionalização, concentrando-se no papel essencial do Estado como instrumento de manutenção da coesão econômica e social” (CHEVALLIER, 2001, p. 829, tradução nossa).

³³ A referida “desregulamentação”, conforme já se abordou, não implica o esvaziamento do Estado ou do Direito, pois ela é acompanhada de uma “re-regulação” voltada à imposição de regras destinadas a regular o jogo da competição econômica (CHEVALLIER, 2001, p. 829-830).

Em sua terceira concepção, o conceito de regulação aponta para uma nova relação com o Direito ou, mais especificamente, “com um uso diferente da técnica legal” (CHEVALLIER, 2004, p. 480, tradução nossa). A regulação jurídica, portanto, nessa acepção, dirige-se aos “novos aspectos que o direito toma nas sociedades contemporâneas confrontadas com problemas radicalmente novos” (CHEVALLIER, 2001, p. 833, tradução nossa). Relaciona-se a um direito “novo”, que não mais se identifica com o “direito jupiteriano”, o “direito regulamentador clássico” – caracterizado por ser “abstrato, geral e sem corpo” –, mas que remete ao pragmatismo, à flexibilidade, ao concreto (CHEVALLIER, 2004, p. 480).

Nesse contexto, fala-se da mudança de um Direito que atua por meio da “regulamentação” para um Direito que atua pela “regulação”³⁴ (ARNAUD, 2007, p. 27). Conforme Alain Supiot (2007, p. 159), “regulamentar é ditar regras do exterior, ao passo que regular é fazer que se observem as regras necessárias ao funcionamento homeostático de uma organização”. Dessa forma, “regulamentar” remete ao estabelecimento de regras rígidas e impositivas, nas quais destaca-se o aspecto coercitivo do Direito; enquanto a “regulação” compreende as regras de “orientação”, que impõem limites ao comportamento, mas fornecem um espectro de ação para os atores se autodeterminarem³⁵.

A palavra “regulação”, assim como a “governança”, deve ser compreendida tendo em vista sua origem na tradição anglófona; sua passagem para a tradição jurídica romano-canônica não se fez sem algumas divergências e confusões³⁶. Sua apropriação está muito relacionada a um discurso político de re-legitimação de um Estado, resgatando seu papel como “princípio de ordem e de coesão”³⁷ (ARNAUD, 1999b, p. 184; 2007, p. 53). Assim, no

³⁴ Conforme ressaltado por André-Jean Arnaud (2007, p. 52), a expressão “*regulation*” foi antes largamente utilizada pelos economistas anglo-saxões. Inicialmente, a palavra foi traduzida para a língua francesa indistintamente como “regulação” (*régulation*) ou “regulamentação” (*regulamentation*).

³⁵ Essa oposição aparece de forma mais clara na tradição jurídica dita “continental”, onde a lei, o regulamento, aparecem como o elemento determinante pelo qual o Direito se expressa. “Nos sistemas anglo-saxões, o valor das regras postas no âmbito de regulações não estatais nunca levantou historicamente, problemas especiais. A organização comunitária básica, que caracteriza os Estados Unidos, sempre pressupôs uma participação e um controle por parte da comunidade. Daí, uma regulação que não passava necessariamente – na realidade, passava muito pouco – pela regulamentação” (ARNAUD, 2007, p. 50).

³⁶ Arnaud (2007, p. 53) afirma que essa apropriação distorcida se deveu a um “fenômeno que foi imposto aos governantes pelas transformações aceleradas já mencionadas no início, e que contribui para modelar a nova fisionomia da realidade de um mundo em vias de globalização”. Tratou-se de algo completamente novo na tradição continental e que se encontra naturalizado apesar das incompatibilidades ocultas.

³⁷ Destaca-se que a “regulação” também é intensamente associada ao “mercado”, o qual, segundo a doutrina liberal, exerceria “uma função reguladora bem mais susceptível que o Estado de harmonizar racional e equitativamente os comportamentos” (ARNAUD, 1999b, p. 184). Ver também: Arnaud (1997).

que concerne ao exercício da função do Estado de terceiro garantidor das convenções vê-se a passagem de um Estado que atua por meio da “regulamentação” para um Estado que se serve de medidas de “regulação” (Estado Regulador).

Isso não implica dizer que o Estado abandonou a utilização de meios de “regulamentação” para exercer suas funções. É até mesmo questionável a afirmação segundo a qual esses meios estariam relegados a um segundo plano na atividade estatal, que agora também se serve de meios voltados à “regulação”. É preciso, ainda,

levar em conta o fato de que, ao lado da regulamentação – que, no sentido estrito remete à autoridade suprema do Estado no seu poder de dizer o direito – existem agora, de forma totalmente oficial, regulações feitas por organismos não pertencentes ao Estado mas investidos de poderes significativos de fiscalização e de controle. (ARNAUD, 2007, p. 53).

Pela via da governança, o Estado não aparece como protagonista, mas como “árbitro do jogo social”. Dessa forma, o Estado passa a negociar de forma permanente com os demais atores a fim de “construir os compromissos necessários”. Trata-se, ademais, de “um Estado que não procura mais conceber e impulsionar a mudança, mas antes de tudo intervir para amortecer as tensões, resolver conflitos e assegurar a manutenção de um equilíbrio geral” (CHEVALLIER, 2001, p. 829-830, tradução nossa).

Essas considerações feitas acerca da “regulação” interessam ao presente trabalho por sua associação ao tema da “governança”. Conforme Jacques Chevallier (2005, p. 130), a “regulação” foi absorvida pelos juristas, sendo particularmente familiar aos sociólogos do Direito; em contrapartida, os juristas ainda apresentariam uma certa resistência no que concerne à governança. Esse fato é objeto de estranhamento justamente pela ligação que há entre ambas.

Para o autor, a regulação está ligada a uma “certa função a exercer”, “certos objetivos a atingir”, ligados à manutenção do equilíbrio e exercício das funções de determinado sistema; a governança, por sua vez, estaria consubstanciada na ideia de poder que subjaz a concretização desses objetivos (CHEVALLIER, 2005, p. 130).³⁸ Nesse sentido, entende-se que, se a regulação está voltada para as operações que atuam na manutenção da unidade e a reprodução do conjunto, a governança compreenderia os meios para tanto (regras, recursos, informações) e sua distribuição entre os atores envolvidos. Em razão da parceria que existe

³⁸ Para uma definição sucinta de poder, ver: Gonçalves, Fonseca, Villas Bôas Filho e Canaparo (2010).

entre ambas, que já pode ser evidenciada pelas semelhanças na caracterização das duas, pretende-se abordá-las de forma conjunta para tratar de sua relação com o Direito.

Assim, pode-se sintetizar os usos que se faz da “regulação” em duas orientações distintas. Por um lado, remete-se à “análise dos processos pelos quais qualquer grupo social consegue manter sua coesão e garantir sua sobrevivência, apesar da diversidade de interesses que existe em seu seio”; por outro, à “análise dos processos de mudança nas sociedades contemporâneas, em que a crescente complexidade dos problemas requer o uso de mecanismos mais flexíveis de coordenação e integração” (CHEVALLIER, 2001, p. 830, tradução nossa). A partir da primeira, pode-se perguntar se o Direito, atingido pelas práticas da “regulação” é capaz de exercer sua função e manter sua unidade. A partir da segunda, mais próxima da ideia de “governança”, indaga-se se o Direito em sua concepção moderna se encontra superado diante dos novos meios mais flexíveis e consensuais de regulação. Nos limites cabíveis a essa pesquisa, pretende-se fazer alguns apontamentos no que concerne a essas questões, partindo-se da primeira.

As noções de “complexidade” e de “complexificação” estão muito associadas à globalização (CAETANO; JACQUINET, 2010, p. 73). Os problemas característicos do mundo contemporâneo, que ultrapassam as fronteiras tradicionais, exigem reações que provêm de sistemas de tomada de decisão que também se complexificam, especialmente em função da multiplicidade de atores que pretendem participar desse processo. A instância tradicional de regulação jurídica – o Estado-nação – perde espaço para instâncias que se encontram aquém ou além dele, enfraquecendo o poder de suas decisões, que muitas vezes não são aptas a responder às novas demandas (CAETANO; JACQUINET, 2010, p. 74).

No que se refere especificamente ao Direito, esse processo remete à pressão que as estruturas jurídicas sofrem para responder a uma interação econômica e uma dinâmica da constituição social que não são mais as mesmas. As mudanças impostas pelo processo de globalização não podem “senão modificar totalmente os quadros tradicionais dentro dos quais funcionam tanto os direitos nacionais quanto o direito internacional” (ARNAUD, 2007, p. 67-68). A presença dessas diversas instâncias, bem como da inevitável interação entre as mesmas, põe em evidência, no entender de André-Jean Arnaud, uma pluralidade de ordens e racionalidades jurídicas distintas, não reconhecidas pelo monismo jurídico moderno.

Muito embora o contexto da globalização leve à fragilidade da soberania nacional e das ferramentas jurídicas tradicionais, esse fenômeno deve ser cuidadosamente avaliado para

que não se chegue a conclusões precipitadas. Conforme afirma Celso Fernandes Campilongo, em termos sistêmicos, a globalização representa o aumento da complexidade social e, enquanto tal é vista como algo positivo. “Se entendermos complexidade como crescimento de alternativas de escolha, a globalização representa um salto qualitativo em vários aspectos” (CAMPILONGO, 2011, p. 125). O que se questiona por vezes é se, no contexto globalizado, o Direito é capaz de manter sua identidade em relação aos demais subsistemas.

A resposta a essa questão depende em grande parte do que se entende por “sistema jurídico”. Se compreendido a partir de seus aspectos formais – tais como “unicidade, estatalidade das fontes, hierarquia de normas, completude do ordenamento, coerência” –, muito possivelmente chegar-se-á à conclusão de que o sistema jurídico se encontra desfigurado (CAMPILONGO, 2011, p. 140). Porém, uma vez afirmada a capacidade de o Direito transformar suas estruturas para corresponder à evolução necessária, é igualmente incerta a afirmação de que o Direito deixa de existir enquanto tal em razão da perda de suas características associadas ao seu desenvolvimento durante a modernidade.

Vale destacar, nesse ponto, que, para Jacques Chevallier (2001, p. 838-839, tradução nossa), a unidade do Direito encontra-se, comumente, associada à “unidade do ordenamento jurídico estatal”, garantida “pelos princípios que controlam a organização administrativa”. Essa unidade é, portanto, assegurada, ao menos formalmente, pelo estabelecimento de “laços de subordinação jurídica”, associado, principalmente, ao estabelecimento de ordens hierárquicas. Assim, a fragmentação da regulação estatal – resultada da “proliferação de organismos com capacidade de ação autônoma” – gera dificuldades para a manutenção da ordem, posto que essas outras formas de regulação não se encontram posicionadas na “ordem hierárquica”.

Apesar disso, segundo o autor, “a existência de múltiplos focos de regulação não significa o fim de qualquer princípio de ordem”, uma vez que essas regulações atuam sobre espaços sobrepostos, elas são levadas a ordenar-se de algum modo. Dessa forma, “se encontramos no arranjo desta ordem alguns aspectos que evocam o modelo vertical tradicional, essa construção não se inspira menos em uma lógica diferente, de tipo horizontal” (CHEVALLIER, 2001, p. 841). Nesse sentido,

a hierarquização, portanto, não mais constitui o princípio da integração de uma ordem que se tornou policêntrica; além disso, não é muito compatível com a nova lógica de um “direito de regulação” que enfoca a elasticidade e a flexibilidade, e não a restrição; também a articulação passará por mecanismos de ajuste mais difusos. (CHEVALLIER, 2001, p. 842, tradução nossa)

Os “dispositivos de controle”, portanto, não são compreendidos como “um todo coerente”, mas constituídos por “níveis hierárquicos sobrepostos”. Trata-se de regulações justapostas, dotadas de racionalidades específicas. Fala-se, então, em “hierarquias descontínuas”, “hierarquias emaranhadas”, “pirâmides inacabadas” ou, ainda, “loops estranhos”. Aliás, alguns autores concebem o tratamento dessa questão como uma tarefa de “ordenar o múltiplo”, servindo-se de “métodos destinados a obter coerência e assegurar a compatibilidade de normas de várias origens”. Nesses casos, “falaremos de ‘interlegalidade’ ou ‘internormatividade’³⁹ para caracterizar esses processos de comunicação e troca entre ‘espaços jurídicos’ diferentes, ‘ordens jurídicas’ distintas” (CHEVALLIER, 2001, p. 843, tradução nossa). Muitos autores, no tratamento desse tema, incursionam pela via do “pluralismo jurídico” (CAMPILONGO, 2011, p. 140-141).

Uma via possível de compreensão consiste em interpretar a existência de diversos sistemas jurídicos (polissistemia), de modo que nem todos seriam pautados pela mesma racionalidade ligada ao direito moderno. Contudo, entende-se que adotar a abordagem exposta por Arnaud no que se refere à “polissistemia simultânea” – que parece ser a mais pertinente ao caso – obrigaria reconsiderar a ideia de que o Direito é caracterizado por ser o “direito posto por uma decisão”. Tal perspectiva leva à observação dos “direitos alternativos” que não foram escolhidos para ser o direito oficial (os direitos “depostos” por uma decisão), mas que não deixam de existir e apresentar efeitos.⁴⁰

A consideração acerca de se tais sistemas podem ser entendidos como jurídicos e se isso compromete a identidade de um sistema jurídico concebido para ser único, completo e coerente não possui uma formulação definitiva. Tal discussão passa por abordagens que consideram que acima do Direito em sua concepção formalista há uma categoria mais ampla que compreende “juridicidades” pautadas por qualidades distintas⁴¹. Assim, é possível que as práticas de governança representem um sistema jurídico menos focado como um “sistema

³⁹ É curioso notar como, a despeito de buscarem englobar ordens com racionalidades jurídicas distintas, ao fazer-se referência a “interlegalidade” ou “internormatividade” esses autores não deixam de se pautar pelas ideias de “lei” e de “norma”, as quais não podem ser compreendidas como parâmetros universais para a regulação. Na linha do que é apontado por Étienne Le Roy, o direito ocidental – compreendido tão somente como uma forma de expressão de um campo mais amplo – é marcado pela “nomologia”, uma “ciência da regra” e, também, um “culto à lei”. Esse referencial, contudo, é muito próprio da tradição jurídica ocidental, não aparecendo em primeiro plano nas demais, pautadas por racionalidades distintas (VILLAS BÔAS FILHO, 2014, p. 301).

⁴⁰ A respeito, ver: Villas Bôas Filho (2018c).

⁴¹ Destaca-se, por exemplo, a abordagem acerca da “juridicidade” e do “tripé jurídico” apresentada por Étienne Le Roy. Ver: Villas Bôas Filho (2014, 2015 e 2020).

de normas” e mais voltado a considerar um “sistema de comportamentos” (ARNAUD; DULCE, 2000, p. 328-330).

Nesse sentido, a resposta para a pergunta sobre se o Direito permanece sendo um sistema autônomo dos demais subsistemas sociais passa pela avaliação de em que medida ele permanece capaz de cumprir sua função. Isso porque o Direito, confrontado com a complexidade crescente de seu ambiente, é “frequentemente acusado de não garantir expectativas de direitos e de não se ajustar ao aumento das possibilidades de ação e escolha geradas pela revolução tecnológica” (CAMPILONGO, 2011, p. 140). Não há como, nos limites desse trabalho, estender a busca por soluções a esse problema, mas pode-se dizer, com base no que já foi exposto, que o Direito em sua forma tradicional perde espaço no exercício de sua função para outras formas regulatórias que emergem de outros *locus* de autoridade.

A partir dessa consideração, chega-se à segunda questão proposta acima, sobre em que medida o surgimento dessas novas formas de regulação representa o esvaziamento do papel do Direito. Em outras palavras, trata-se de questionar até que ponto práticas identificadas com a governança representam uma “alternativa ao Direito” ou se essas tratam, antes, de uma “outra face do Direito”. Jacques Chevallier (2005, p. 130) procurou trabalhar as formas pelas quais o Direito e a governança coexistem separadamente, as formas pelas quais o Direito interfere nas práticas de governança e aquelas pelas quais a governança transforma o Direito, seu trabalho pode fornecer importantes contribuições.

A primeira hipótese apresentada pelo autor aponta para a existência de uma “governança à margem do direito”; nesse caso, a governança existe de forma “exterior ao direito”, aparecendo como uma alternativa a ele. Para o autor, essa compreensão entende que a governança aparece como um outro estilo de ação pública, pela qual adotar-se-ia formas mais flexíveis e coletivas de tomada de decisões. Nesse sentido, a governança funcionaria “fora dos procedimentos formais de edição do direito – cuja configuração continua a mesma”.

Admite, no entanto, o autor, que “esse novo estilo de ação pública traz consigo representações e valores diferentes daqueles sobre os quais repousa o modelo jurídico clássico” (CHEVALLIER, 2005, p. 130). É principalmente em razão da “lógica da eficiência” a qual a governança está necessariamente associada que ela se separa do Direito. A governança aparece como “alternativa ao direito” também em razão de diferenciar-se desse

ao não possuir o mesmo caráter imperativo; de maneira diversa, “a governança provém de uma *abordagem pluralista e interativa* da ação coletiva” (CHEVALLIER, 2005, p. 131).

A governança atua, portanto, quando o Direito, por seu caráter autoritário, não é capaz de dar soluções satisfatórias a problemas nos quais participam diversos atores sociais. No âmbito global, a “governança global” vem “para dar conta da emergência na vida internacional de novas categorias de atores, que vieram abalar o monopólio que os Estados detinham sobre as relações internacionais”. Ali, onde os mecanismos jurídicos interestatais tradicionais não cumprem as expectativas neles depositadas, as práticas de governança ocupam espaço, uma vez que essas são capazes de incluir nos processos de produção de regulação social outros atores interessados em intervir (CHEVALLIER, 2005, p. 131-132).

Muito embora possa-se dizer que a governança se desenvolve em espaços que o Direito apresenta dificuldades para ocupar, isso não implica falar que não haja pontos de contato, assim como que ambos não atuem conjuntamente em espaços comuns. Contudo, há que se frisar que a governança – essencialmente informal – distingue-se fortemente do formalismo característico da produção pela via do Direito. Assim, mesmo que se afirme a compatibilidade de ambos, a governança, ao esvaziar certas normas jurídicas de seu conteúdo, acaba por levar a “uma desvalorização da concepção tradicional do direito”⁴² (CHEVALLIER, 2005, p. 133).

A prática jurídica tradicional, presa à ideia de “regulamentação” pode se tornar demasiadamente ineficiente por suas características: “por sua uniformidade, ela se adapta mal à diversidade das situações; por sua estabilidade, ela rapidamente se torna obsoleta; por seu aspecto coercitivo, ela suscita reações de passividade e de fuga” (CHEVALLIER, 2005, p. 133). Dessa forma, em um caso extremo, a partir do entendimento de que estaria mais apta a responder aos conflitos atuais, enxerga-se a governança não mais como uma alternativa – capaz de ocupar espaços “relegados” pelo direito –, mas como um substituto ao Direito nos espaços em que esse se consolidou como o instrumento primordial de tomada de decisões. Pode-se apontar, nesse sentido, a predominância que vem adquirindo a ação da Administração Pública por meio de “políticas públicas” – área na qual se prima pela eficiência

⁴² Pode-se afirmar que tão somente o fato de as práticas de governança penetrarem nos interstícios do espaço antes ocupado pelo Direito, ou os “novos” espaços advindos da integração global, e apresentarem-se como formas mais adequadas para se chegar às respostas aos problemas complexos leva à desvalorização do Direito, que se torna inadequado, demasiadamente rígido e lento, em suma, ineficiente às demandas do contexto contemporâneo (CHEVALLIER, 2005, p. 134).

– que, conforme já foi abordado, pode não seguir os canais tradicionais do Direito (CHEVALLIER, 2005, p. 134).

Entretanto, é possível que seja demasiadamente radical a afirmação de que a governança substitui o Direito em muitos casos. Como se tratou, a “desregulamentação” não passa, no mais das vezes, por uma “desregulação” e o Direito, mesmo que impactado pela governança fornece a essa “um ambiente institucional para se desenvolver” que, com exceção de casos isolados, lhe é indispensável (CHEVALLIER, 2005, p. 135). Ao exercer essa função, passa a ser o Direito aquele que age sobre a governança, de modo a influenciar suas formas de expressão.

Essa “juridicização da governança” decorre do fato dessa, para desenvolver suas práticas de negociação e seu complexo procedimento de tomada de decisão, necessitar do estabelecimento de “um quadro claro de interação, em que sejam definidas certas regras do jogo”. Assim, nos moldes em que a governança é pressuposta a funcionar, em muitos casos, não se dispensa uma “exterioridade institucional”, ou seja, uma instância externa às partes em negociação que não somente forneça o espaço e a distribuição de recursos necessários, mas, também, que atribua, no final do processo, uma força obrigatória à decisão a que se chega – para o que, no mais das vezes, ainda se faz necessária a presença do Direito e, particularmente, do direito do Estado (CHEVALLIER, 2005, p. 135-136).

Fala-se, por vezes, na “procedimentalização da governança”, posto que em determinadas situações, a distribuição das “regras do jogo” far-se-á por meios propensos à oficialização e à formalização⁴³. A procedimentalização, que se dá, por exemplo, em relação à participação de diversos atores, tende, de forma geral, à institucionalização dessa participação, que se faz nos moldes do direito tradicional. Mas, ao lado da “procedimentalização” – que aparece para construir o caminho e fornecer os meios para o desenvolvimento da governança –, essa é levada em direção à formalização também pela via da “contratualização” – a qual consistiria, ainda, na via privilegiada de atribuir segurança às decisões tomadas (CHEVALLIER, 2005, p. 138).

Conforme já foi dito, o contrato, a despeito das transformações pelas quais passou ao longo do tempo, é uma figura que está longe de ser nova e possui um papel de destaque ao

⁴³ Algumas dessas práticas se consubstanciaram em figuras como as “consultas públicas”. Se inicialmente essas aparecem para abrir à participação dos grupos de interesses, diante a complexificação dos sistemas de tomada de decisões esses procedimentos são ampliados para um número crescente de participantes. Esse processo pode ser identificado tanto no âmbito nacional como entre os entes internacionais (CHEVALLIER, 2005, p. 136).

fornecer segurança às relações jurídicas. Mesmo não se tratando de um fenômeno novo, a contratualização “passa por um desenvolvimento espetacular”, consubstanciando a “flexibilização” que vem sendo imposta ao Direito, que atua crescentemente pela via do contrato em suas diferentes formas. O contrato possui uma afinidade peculiar com a ideia de governança, por se tratar de um “acordo de vontades” que pressupõe a existência de atores autônomos em interação e cooperação e, ao mesmo tempo, pressupor um processo de negociação que visa a “definir os contornos de uma ação comum” (CHEVALLIER, 2005, p. 139).

Os “contratos” no âmbito interno e as “convenções” no âmbito internacional atuam como uma forma de articulação entre os diversos atores envolvidos na produção de regulação jurídica, bem como na definição de políticas públicas. Assim, “a técnica contratual aparece como o meio de fazer cooperar diversos atores, situados tanto no interior como fora do Estado e dotado de racionalidades divergentes” (CHEVALLIER, 2005, p. 140-141). O contrato, como estabilizador das relações jurídicas⁴⁴, encontra diferentes formas de “sustentação” no contexto contemporâneo, no qual a figura do terceiro garante não é mais, tão somente, identificada com o Estado, mas revezado por diversos entes; a despeito disso, ele “constitui um instrumento privilegiado de formalização da governança” (CHEVALLIER, 2005, p. 138-139).

O terceiro cenário trabalhado por Chevallier (2005, p. 141) consiste no estudo dos modos pelos quais a governança atua sobre o Direito, de modo a alterar as formas jurídicas tradicionais. Conforme o autor, em um primeiro momento, pode-se levar a crer que a governança se desenvolve sem exercer qualquer impacto no Direito, de modo que ambos coexistiriam de forma compatível. Contudo, há que se considerar a qualidade radicalmente distinta da normatividade jurídica que se encontra na concepção de governança, a qual compreende uma “direção jurídica autônoma” e uma “direção jurídica não autoritária” das condutas.

Entende-se que as mudanças mais significativas pelas quais o Direito passa decorrem da mudança ocorrida nas “relações de autoridade” no mundo contemporâneo. “Profundamente marcado pela unilateralidade, o direito apresenta-se classicamente como um ‘ato de autoridade’, pelo qual um autor, investido de um poder de comando, impõe certas

⁴⁴ Em relação à função desempenhada pelo contrato na manutenção da “segurança jurídica”, Jacques Chevallier (2005, p. 139) fala em uma “uma moldura contratual [que] tem como efeito assegurar a estabilidade e a perenização do sistema de relações criado entre os diferentes atores envolvidos”

normas de conduta aos destinatários". Contudo, uma extensa posição de "autoridade" é dificilmente alcançada por um único ente e sua manifestação não é mais condição suficiente para tornar o direito por ele produzido uma expressão impositiva. Portanto, "a participação à determinação da norma torna-se a garantia de seu fundamento; o direito torna-se assim um *direito negociado*, que aparece como o fruto de uma deliberação coletiva" (CHEVALLIER, 2005, p. 141-142).

Assim, o Direito que se faz impor é aquele que menos se faz sentir impositivo, mas que, isso sim, supõe a participação de seus destinatários em sua elaboração – participação essa que não mais se restringe à via representativa. As práticas de governança, sendo mais flexíveis e adaptáveis ao concerto dos atores em situação, permitem, quando inseridas no Direito, relegitimar o processo de tomada de decisão que, se fazendo por meio da consulta aos diversos atores envolvidos se vê enriquecido pelas trocas de informações. Uma vez impostas essas exigências à tomada de decisão jurídica, "a unilateralidade torna-se, portanto, apenas aparente e dissimula uma *divisão de fato* do poder de decisão" (CHEVALLIER, 2005, p. 142).

Dessa forma, seja visando à eficácia ou à legitimação por meio de uma concepção de democracia mais ampla, a produção jurídica obedece crescentemente às exigências de uma decisão negociada. Nesse sentido, a distinção entre ato unilateral e contratual se obscurece, gerando formas híbridas de tomada de decisão jurídica. Por essas vias, as práticas de governança mudam tanto o conteúdo quanto a forma das regras jurídicas.

Mesmo se a regra de direito se exprime formalmente no imperativo, esse imperativo torna-se a expressão de um dever ser construído coletivamente. Correlativamente, as fronteiras do direito perdem sua precisão: a especificidade da norma jurídica em relação outros dispositivos normativos tornam-se menos evidente. (CHEVALLIER, 2005, p. 143)

Resta, portanto, no dizer de Chevallier (2005, p. 144), duas linhas de compreensão desse "direito de governança": uma na qual ele é "concebido como resposta a certos problemas específicos e situado à margem do direito clássico", e outra na qual ele aparece "como ilustração de uma tendência forte de evolução do direito nas sociedades contemporâneas". Para ele, é nesse ponto que abordagens acerca do "direito de regulação" se fazem elucidativas, notadamente, na vertente que enxerga o "direito de regulação" como

um “novo direito”⁴⁵. Esse “novo direito”, conforme já foi exposto, aparece em oposição ao “direito regulamentar”, de caráter abstrato, impessoal e geral, identificando-se com um direito adaptado ao concreto e aos indivíduos sobre os quais pretende incidir.

Segundo o autor, “a problemática da governança engloba e ultrapassa a da regulação”, pois compreende – além do pressuposto de formas mais flexíveis de ação – “as formas de exercício do poder necessárias para atingir esses objetivos”. Assim, a eficácia do “direito de regulação” dependerá da forma pela qual ele incorpore a “filosofia pluralista e interativa que está no centro da lógica de governança” (CHEVALLIER, 2005, p. 144-145). Concebida nesses termos, fica evidente a capacidade que possui a governança para transpor suas práticas a diversos âmbitos sociais, além do Direito.

6 CONCLUSÃO

Diante da perda de capacidade da forma jurídica tradicional de estabilizar as relações nesse contexto de complexidade, indicou-se novas expressões que procuram dar conta dessa realidade. Nessa tentativa de abarcar as novas formas de regulação social desponta o instrumental fornecido pela ideia de governança. Essa procura, através de novos meios de organização, abranger a participação desses diversos atores que ganham destaque.

Nesse sentido, abordou-se o tema da governança a partir da sua distinção com relação a uma “regulamentação jurídica tradicional” e pela delineação de suas características conceituais. Tratando-se de um conceito de difícil definição e que abrange uma série de fenômenos, expôs-se que se deve compreender a governança como uma manifestação plural, pois é capaz de assumir diversas formas a depender de seu propósito, dos atores que a praticam, do seu lugar de surgimento, do contexto e que opera, do nível em que se situa e do campo a que é chamada a administrar.

A governança global aparece na adoção de medidas originalmente desenvolvidas no âmbito empresarial por entidades internacionais, as quais pregavam pela transparência, pela

⁴⁵ Contudo, há que se relativizar a “novidade” contida nessas práticas, pois, como se viu, mecanismos de “acordo negociado” e “consultas públicas” já se encontram presentes na tradição jurídica (CHEVALLIER, 2005, p. 145). Nesse sentido, “se vemos uma nova concepção de direito emergir com a regulação, isso não significa que ela substitua as formas jurídicas clássicas, ou mesmo que estamos na presença de uma configuração jurídica radicalmente nova” (CHEVALLIER, 2004, p. 481, tradução nossa). Tem-se, como já foi dito, um direito híbrido, que combina formas de “*hard law*” com “*soft law*”. Porém, é precipitado dizer que se trata de uma mudança na racionalidade jurídica moderna pelo advento de um direito “pós-moderno”.

eficiência e pela ação coordenada. Ela compreende, como foi dito, um meio de solução de problemas advindos do novo contexto global e que escapam ao âmbito de ação exclusivo dos Estados nacionais. A governança a nível global, portanto, intenciona a produção de um “modelo de regulação global” que serviria para gerenciar as relações internacionais mediante a participação de diversos atores até então pouco presentes na tradicional regulamentação jurídica internacional, tais como as ONGs, os movimentos da sociedade civil e o mercado de capitais global

Como procurou-se demonstrar, a atuação tradicional do Estado fundava-se no modelo de “governo”, caracterizado pela presença da soberania, o monopólio da produção do Direito, pela assimetria, desigualdade, unilateralidade e hierarquia. A ideia de governança, por sua vez, não se confunde com a de governo, pois representa uma articulação horizontal e rizomática entre atores que vão além dos Estados nacionais. Trata-se, portanto, conforme foi abordado, de uma mudança nos modelos de exercício da autoridade, que passa a ser uma “autoridade compartilhada” voltada à gestão de questões globais.

Ao tratar da questão de como a governança global atua na reconfiguração do Direito, apresentou-se, segundo a abordagem desenvolvida por Jacques Chevallier, três formas de interrelação: a governança existindo à margem do Direito, o Direito influenciando nas práticas da governança e a governança transformando o Direito. Em relação à primeira possibilidade, viu-se que a governança, por suas características particulares, dividiria espaço com as formas jurídicas tradicionais onde essa não se fizesse presente. Tratar-se-ia de um outro estilo de ação pública, qualificado por formas mais flexíveis e coletivas de tomada de decisões.

Por outro lado, como procurou-se demonstrar, a falta de um ambiente institucional pode vir a inviabilizar as práticas de governança e, em razão da ausência desse amparo, ela pode exercer mal sua função. Assim, como foi dito, para atribuir maior segurança às decisões tomadas pela via da governança ela está sujeita à institucionalização pelos mecanismos do Direito, dá-se, então, a “juridicização da governança”. Os meios mais emblemáticos pelos quais ela ocorre consistem na “procedimentalização” e na “contratualização”.

A terceira hipótese apresentada, consistiu nas formas pelas quais a governança vem a influir no direito tradicional. Afirmou-se que há que se considerar a qualidade radicalmente distinta da normatividade jurídica que se encontra na concepção de governança, a qual compreende uma “direção jurídica autônoma” e uma “direção jurídica não autoritária” das condutas. O Direito, na contemporaneidade, demanda formas alternativas de legitimação

para se fazer eficaz e, conforme apontado, essas vias passam pela abertura à participação de atores interessados na produção normativa.

A governança, por sua vez, é vista como uma nova via de tomada de decisão que estaria mais apta a se adequar ao cenário da sociedade contemporânea. Difere em muitos aspectos do regime jurídico tradicional baseado nos ideais positivistas de regulamentação jurídica. Ela se inspira em um modo de gestão, fundado em uma conduta empresarial dissociada da soberania do Estado, mais associada ao conceito de “regulação” – expresso em mecanismos de “pilotagem” – do que “regulamentação” – fundada em documentos normativos que prescrevem normas gerais impessoais sancionadas.

Tomando o Direito como um *locus* privilegiado de exercício de poder e autoridade, diretamente ligado aos modelos clássicos de “governo”, não se pode descartar a ideia de governança como instrumental para a análise das novas formas de produção do Direito que se apresentam na contemporaneidade. Tomada essa como um instrumento de exercício da ação negociada, entre diversos atores com racionalidades distintas, a governança apresenta-se como um recurso à gestão da complexidade, na qual diversas instâncias de regulação pretendem coexistir. Diante da demanda por participação desses diversos atores, que por vezes usurpam as funções antes atribuídas ao aparelho estatal, impõem-se alternativas de condução da ação pública diferentes das tradicionais formas de regulação jurídica, marcadas pela hierarquia e a presença da soberania.

REFERÊNCIAS

ARNAUD, André-Jean. De la régulation par le droit à 1’heure de la globalisation. Quelques observations critiques. *Droit et société*, Paris, n. 35, p. 11-35, 1997. Disponível em: https://www.persee.fr/doc/dreso_0769-3362_1997_num_35_1_1395. Acesso em: 24 nov. 2018.

_____. Políticas públicas. In: ARNAUD, André-Jean et al. (Org.). *Dicionário enciclopédico de teoria e de sociologia do direito*. Tradução de Patrice Charles e F. X. Willaume. Rio de Janeiro: Renovar, 1999a.

_____. *O direito entre modernidade e globalização*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 1999b.

_____. *Governar sem fronteiras: entre globalização e pós-globalização*. Crítica da razão jurídica. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2007. v. 2.

_____. *La gouvernance: un outil de participation*. Paris: LGDJ – lextenso éditions, 2014.

_____.; DULCE, Maria José Farinas. *Introdução à análise sociológica dos sistemas jurídicos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

_____.; SIMOULIN, Vincent. Gouvernance. In: ARNAUD, André-Jean (Dir.). *Dictionnaire de la globalisation: droit, science politique, sciences sociales*. Paris: LGDJ, 2010. p. 266-269.

BARON, Catherine. La gouvernance: débats autour d'un concept polysémique. *Droit et Société*, Paris, v. 54, n. 2, p. 329-349, 2003. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe1-2003-2-page-329.htm>. Acesso em: 20 jul. 2018.

CAETANO, João Carlos Relvão; JACQUINET, Marc. Complexité. In: ARNAUD, André-Jean (Dir.). *Dictionnaire de la globalisation: droit, science politique, sciences sociales*. Paris: LGDJ, 2010. p. 76-77.

CAILLOSSE, Jacques. Action Publique. In: ARNAUD, André-Jean (Dir.). *Dictionnaire de la globalisation: droit, science politique, sciences sociales*. Paris: LGDJ, 2010. p. 24-26.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *O direito na sociedade complexa*. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAPELLER, Wanda; SIMOULIN, Vincent. La gouvernance: du programme de recherche à la transdisciplinarité. Présentation. *Droit et société*, Paris, n. 54, p. 301-305, 2003/2. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe1-2003-2-page-301.htm>. Acesso em: 24 nov. 2018.

CHEVALLIER, Jacques. La régulation juridique en question. *Droit et société*, Paris, n. 49, p. 827-846, 2001/3. Disponível em: https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe1-2001-3-page-827.htm?try_download=1. Acesso em: 24 nov. 2018.

_____. La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? *Revue française d'administration publique*, Paris, n. 105-106, p. 203-217, 2003/1. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2003-1-page-203.htm?contenu=resume>. Acesso em: 24 nov. 2018.

_____. L'état régulateur. *Revue française d'administration publique*, Paris, n. 111, p. 473-482, 2004/3. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2004-3-page-473.htm?contenu=resume>. Acesso em: 24 nov. 2018.

_____. A governança e o direito. *Revista de Direito Público da Economia* (RDPE), Belo Horizonte: Editora Fórum, v. 3, n. 12, p. 129-131, 2005.

DELPLANQUE, Marc. Gouvernance globale. In: ARNAUD, André-Jean (Dir.). *Dictionnaire de la globalisation: droit, science politique, sciences sociales*. Paris: LGDJ, 2010. p. 272-275.

FARIA, José Eduardo. *O Direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 2002.

- _____. *Sociologia jurídica: direito e conjuntura*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- _____. *O Estado e o direito depois da crise*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- _____. A globalização econômica e sua arquitetura jurídica (dez tendências do direito contemporâneo). In: FARIA, José Eduardo. *Baú de ossos de um sociólogo do direito*. Curitiba: Juruá, 2018a. p. 237-258.
- _____. Policentrismo x soberania: as novas ordens normativas. In: FARIA, José Eduardo. *Baú de ossos de um sociólogo do direito*. Curitiba: Juruá, 2018b. p. 259-274.
- GONÇALVES, Guilherme Leite; FONSECA, Márcio Alves; VILLAS BÔAS FILHO, Orlando; CANAPARO, Claudio. Pouvoir. In: ARNAUD, André-Jean (Dir.). *Dictionnaire de la globalisation: droit, science politique, sciences sociales*. Paris: LGDJ, 2010. p. 415-419.
- KATAKOA, Eduardo Takami; ARNAUD, André-Jean. Droit. In: ARNAUD, André-Jean (Dir.); *Dictionnaire de la globalisation: droit, science politique, sciences sociales*. Paris: LGDJ, 2010. p. 156-159.
- KOERNER, Andrei. Droit VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. Norme. In: ARNAUD, André-Jean (Dir.); *Dictionnaire de la globalisation: droit, science politique, sciences sociales*. Paris: LGDJ, 2010. p. 151-156.
- ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst Otto (Orgs.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 11-46.
- SCABIN, Flávia; SANT'ANNA, Lucas de Moraes Cassiano; TROPER, Michel. Gouvernement. In: ARNAUD, André-Jean (Dir.). *Dictionnaire de la globalisation: droit, science politique, sciences sociales*. Paris: LGDJ, 2010. p. 275-278.
- SCHUARTZ, Luiz Fernando; VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. Norme. In: ARNAUD, André-Jean (Dir.). *Dictionnaire de la globalisation: droit, science politique, sciences sociales*. Paris: LGDJ, 2010. p. 376-379.
- SIMOULIN, Vincent. La gouvernance et l'action publique: le succès d'une forme simmélienne. *Droit et société*, Paris, n. 54, p. 307-326, 2003/2. Disponível em: https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe1-2003-2-page-307.htm?try_download=1. Acesso em: 24 nov. 2018.
- SUPIOT, Alain. *Homo juridicus: ensaio sobre a função antropológica do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- VILLAS BÔAS FILHO, Orlando. Différentiation fonctionnelle. In: ARNAUD, André-Jean (Dir.). *Dictionnaire de la globalisation: droit, science politique, sciences sociales*. Paris: LGDJ, 2010. p. 144-148.

_____. Juridicidade uma abordagem crítica à monolatria jurídica como obstáculo epistemológico. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 109, p. 281-325, jan./dez. 2014. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/89235>. Acesso em: 24 nov. 2018.

_____. A regulação jurídica para além de sua forma ocidental de expressão. *Direito & Práxis*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 159-195, 2015b. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/16050>. Acesso em: 24 nov. 2018.

_____. O impacto da governança sobre a regulação jurídica contemporânea: uma abordagem a partir de André-Jean Arnaud. *Revista Eletrônica de Direito e Sociologia*, Canoas, v. 4, n. 1, p. 145-171, mai. 2016a. Disponível em : <https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/redes/article/view/2318-8081.16.16>. Acesso em: 24 nov. 2018.

_____. A governança em suas múltiplas formas de expressão: o delineamento conceitual de um fenômeno complexo. *Revista Estudos Institucionais*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 670-706, 2016b. Disponível em: <https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/64>. Acesso em: 24 nov. 2018.

_____. As transformações da regulação jurídica na sociedade contemporânea: a governança como paradigma. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 251-259, jan./abr. 2016c. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/59462/57853>. Acesso em: 24 nov. 2018.

_____. André-Jean Arnaud: l'homme derrière l'œuvre. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 112, p. 323-343, jan./dez. 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/149488>. Acesso em: 24 nov. 2018.

_____. O desenvolvimento dos estudos sociojurídicos: da cacofonia à construção de um campo de pesquisa interdisciplinar. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 113, p. 251-292, jan./dez. 2018a.

_____. Por um delineamento conceitual da complexidade social: as experiências do Mercosul e do orçamento participativo na análise de André-Jean Arnaud sobre a governança. *Revista Novos Estudos Jurídicos – Eletrônica*, v. 23, n. 2, p. 491-520, mai./ago. 2018. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/13379>. Acesso em: 24 nov. 2018b.

_____. Uma proposta alternativa de modelização sistêmica para a análise crítica da regulação jurídica: a perspectiva de André-Jean Arnaud. In: AMATO, Lucas Fucci; BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de (Orgs.). *Teoria crítica dos sistemas?: crítica, teoria social e direito*. Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2018c. p. 321-360

_____. Ce que la sociologie juridique de l'Amérique Latine doit à André-Jean Arnaud: l'exemple de l'analyse de l'expérience du Mercosur dans le cadre de son étude de la

gouvernance. In: CAPELLER, Wanda; COMMAILLE, Jacques; ORTIZ, Laure (Dirs.). *Repenser le droit: hommage à André-Jean Arnaud*. Paris: LGDJ, 2019. p. 101-110.

_____. Taking "European anomaly" seriously: the limits of the empirical adequacy of Niklas Luhmann's sociological description of law in the world society. In: BARROS, Marco Antonio Loschiavo Leme de; AMATO, Lucas Fucci; FONSECA, Gabriel Ferreira (Orgs.). *World Society's Law: rethinking systems theory and socio-legal studies*. Porto Alegre: Editora Fi, 2020. p. 35-70.